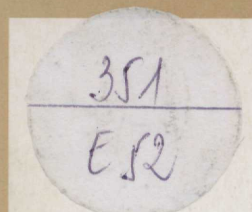
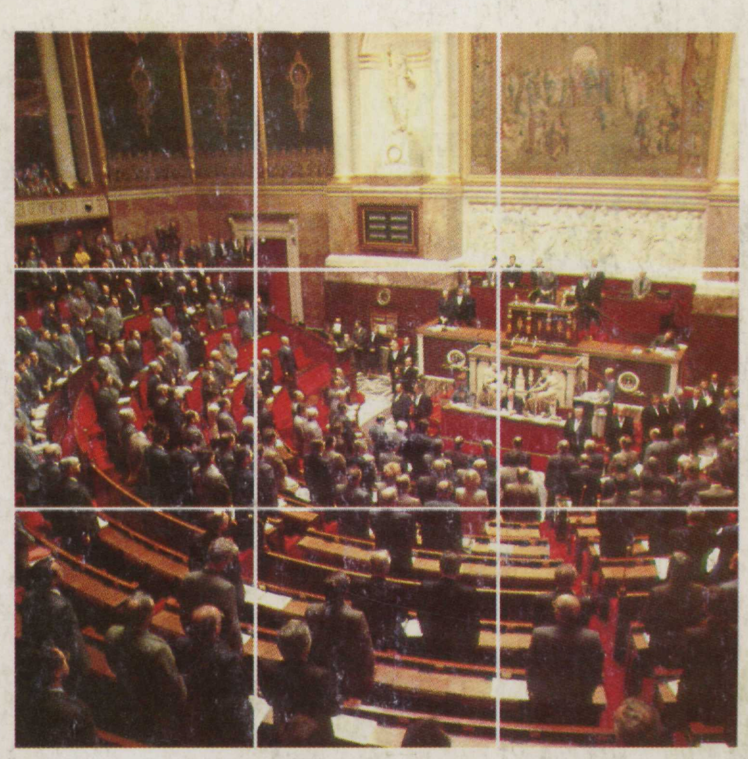
Ştiinţe juridice



Marian Enache

CONTROLUL PARLAMENTAR



Collegium

POLIROM

MARIAN ENACHE (n. 1954, Iaşi) este licenţiat al Facultăţii de Drept, Universitatea „Al.I. Cuza" Iaşi, doctor în drept al Universităţii din Bucureşti. Publică articole şi studii în reviste de specialitate: „Revista română de drept", „Dreptul", „Studii şi cercetări juridice", „Drepturile omului", „Revista de drept public" etc. Fost deputat şi membru al Comitetului Adunării Constituante, membru al Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie a României (1990-1992); consilier prezidenţial în cadrul Direcţiei pentru probleme juridice (1993); ambasador extraordinar şi plenipotenţiar al României în Republica Moldova (1993-1996); *din noiembrie 1996 este membru al Comisiei juridice de disciplină şi imunităţi* din Camera Deputaţilor.

Editura POLIROM, B-dul Copou nr. 3
P.O. BOX 266, 6600, Iaşi, ROMÂNIA

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale:

ENACHE, MARIAN
Controlul parlamentar / Marian Enache; – Iaşi: Polirom, 1998
264 p.; 21 cm – (Collegium. Ştiinţe juridice)

ISBN: 973-683-073-X

CIP: 351.46
Printed in ROMANIA

Marian Enache

Controlul parlamentar

Cuvânt înainte de Ioan Muraru



POLIROM
Iaşi, 1998

Tabla de materii

Table de matières

Cuvânt înainte

Constituția României, adoptată în anul 1991, a reprezentat o veritabilă reformă pentru sistemul juridico-statal, conferind instituțiilor politice românești dimensiuni și funcții fondate pe principii democratice. Legea fundamentală a sistematizat autoritățile publice prin aplicarea exigențelor separării și echilibrului puterilor în stat, instituind astfel raporturi constituționale bazate pe colaborare și control reciproc. Noile reglementări constituționale referitoare la viața statală, a căror detaliere și dezvoltare implică nu numai aplicarea lor științifică, dau posibilitatea cercetătorilor în domeniu de a le examina critic, formulând ipoteze și propunând soluții.

Studiul, ce a constituit inițial obiectul tezei de doctorat, pe care autorul ni-l propune astăzi sub forma unei cărți, se înscrie, prin conținutul său, în sfera eforturilor științifice determinate de larga deschidere a societății, statului și dreptului românesc spre constituționalism, democrație, pluralism și justiție. Asemenea eforturi sunt necesare și obligatorii deoarece viața parlamentară este într-un stadiu de valorificare a tradițiilor românești și a exigențelor vest-europene deci, implicit, într-un stadiu de limpezire și perfecționare. Lucrarea abordează o parte din această largă temă, și anume controlul parlamentar, din perspectiva principiilor fundamentale ale democrației constituționale europene.

Autorul motivează temeinic acest segment al activității parlamentare, în vederea identificării de noi soluții pentru perfecționarea legislației și pentru adaptarea regulamentelor Camerelor Parlamentului la cerințele noi, care impun o reprezentare directă și efectivă a intereselor electoratului, știut fiind că modalitățile de exercitare a controlului parlamentar asupra Guvernului și asupra administrației publice locale sunt un indiciu esențial pentru cetățeni arătând că aceia pe care i-au votat le reprezintă interesele, obligând Guvernul la o bună gestionare a serviciilor publice.

În lucrare se analizează exigenţele fundamentării teoretice a controlului parlamentar cu reglementările legale în materie, precum şi cu speţe din practica parlamentară. Se remarcă formularea corectă a problemelor şi propunerea de soluţii a căror motivare este bine argumentată.

Lucrarea se impune totodată prin caracterul său interdisciplinar.

Un alt merit al cărţii, care va fi cu siguranţă sesizat de cititori, constă în faptul că demonstrează o bună cunoaştere şi o utilizare critică a lucrărilor ştiinţifice, atât din spaţiul românesc, cât şi din străinătate. Analiza de drept comparat, precum şi compararea instituţiilor româneşti cu cele străine au înlesnit autorului avansarea unor propuneri care să permită dezvoltarea şi perfecţionarea funcţiei de control parlamentar.

Cartea intitulată *Controlul parlamentar* reprezintă o contribuţie reuşită la explicarea şi fundamentarea ştiinţifică a funcţiei controlului parlamentar şi a dimensiunilor practice ale acestei prerogative fundamentale a Parlamentului. Din această perspectivă, autorul realizează o analiză a activităţii de control parlamentar desfăşurată în legislatura 1992-1996. Putem aprecia că este prima lucrare în care sunt estimate metodic rezultatele diferitelor forme şi acţiuni de control parlamentar, inclusiv prin utilizarea tehnicilor de analiză statistică.

Cartea se recomandă prin calitatea ştiinţifică a abordărilor, prin actualitatea temei şi a soluţiilor preconizate şi, nu în ultimul rând, prin maniera originală în care autorul ei explică raporturile constituţionale, atât de complexe, dintre Parlament şi Executiv.

Prof. univ. dr. Ioan Muraru
Preşedintele Curţii Constituţionale

Argument

Controlul parlamentar, lucrare prezentată ca teză pentru obţinerea titlului de doctor în drept, revizuită şi corelată cu noile reglementări juridice în materie, a urmărit, în esenţă, să examineze configuraţia şi conţinutul funcţiei de control în parlamentele moderne din statele democratice, în concordanţă cu principiile democraţiei constituţionale, înfăţişând reguli şi proceduri prin care această funcţie se realizează în sistemul politic din ţara noastră.

Specialiştii români de prestigiu din domeniul dreptului constituţional şi al dreptului administrativ au adus, direct sau indirect, contribuţii fundamentale la definirea şi cercetarea ştiinţifică a controlului parlamentar, prin elaborarea unor lucrări de referinţă, cu un conţinut nou, care reprezintă surse de cunoaştere şi documentare pentru o nouă abordare teoretică.

Remarcăm, de asemenea, activitatea Curţii Constituţionale din ţara noastră, care, prin pronunţarea deciziilor sale motivate, contribuie, din perspectivă jurisdicţională, la fundamentarea, consolidarea şi interpretarea corectă a unor concepte şi instituţii, printre care şi unele aspecte ale controlului parlamentar.

Lucrările specialiştilor români, jurisprudenţa Curţii noastre Constituţionale, cât şi studii şi monografii din literatura juridică de specialitate din străinătate au constituit izvoarele în temeiul cărora am încercat să structurez (fără a pretinde că am utilizat cea mai adecvată metodologie sau că am obţinut cel mai bun rezultat) materia controlului parlamentar asupra activităţii executive.

Problematica exercitării controlului parlamentar reprezintă o temă ştiinţifică de interes actual, a cărei complexitate comportă atât aspecte de ordin conceptual, cât şi de ordin practic.

Într-o primă lectură a textelor constituţionale aparţinând unor ţări cu sisteme democratice, cât şi a teoriilor politice, sociologice sau

juridice, privind legitimitatea controlului parlamentar asupra Executivului, se pare, la prima vedere, că principiul separației puterilor în stat ar fi incompatibil cu recunoașterea unei funcții de control parlamentar, a preeminenței unei puteri asupra alteia în stat, atât timp cât aceste puteri sunt principial separate și funcționează în condiții autonome.

Este însă de esența principiului separației puterilor ca fiecare dintre ele să obțină și să utilizeze instrumente constituționale pentru a preveni ascendentul unei puteri asupra alteia. Or, controlul parlamentar al legislativului asupra autorităților executive răspunde pe deplin acestei cerințe.

Din motivele enunțate, este tot mai mult admisă ideea controlului parlamentar asupra Executivului, acesta fiind, într-o expresie esențializată, o modalitate de asigurare a funcționalității sistemului politic, un mijloc de garantare a echilibrului puterilor în stat, ale cărui mijloace și tehnici dobândesc forme diferite de la un regim politic la altul, de la un sistem constituțional la altul, acolo unde principiul statului de drept accede la dominarea sistemului pentru apărarea drepturilor și libertăților individuale.

Pentru a răspunde la întrebarea dacă există sau nu un control parlamentar asupra Executivului, este necesar să urmărim nu numai textele constituționale ale diferitelor țări, cât mai ales practica regimurilor constituționale, deoarece constituțiile, în economia textelor, sunt în marea lor majoritate reținute în a statua dreptul expres al unei puteri de a controla o altă putere, mai ales în sistemele constituționale unde problematica separației puterilor în stat dobândește aplicații riguroase.

Dar, în pofida acestor realități formal-juridice, chiar și în sistemele unde separația puterilor în stat atinge cele mai severe limite, necesitatea asigurării echilibrului puterilor în stat este supusă regulii supravegherii reciproce a puterilor, ceea ce implică ideea controlului reciproc, deși acesta nu poate avea sensul administrativ al termenului, care presupune o relație de subordonare între cel care controlează și cel controlat, precum și o serie de consecințe care decurg din respectiva relație.

În conținutul lucrării, am ilustrat modul cum se reflectă controlul parlamentar în diferite regimuri politice, demonstrând că, indiferent de concepțiile și nuanțele acestor regimuri, atunci când ele respectă principiile democrației recurg în mod logic și ineluctabil la reguli și procedee care constituie activitatea distinctă de control parlamentar asupra Executivului.

Pentru a aborda controlul parlamentar asupra Executivului în sistemul politic din România, este necesar să subliniem că în art. 58 al Constituției este consacrat principiul suveranității Parlamentului, principiu în care își are originea dreptul Parlamentului de a controla activitatea Executivului, în limitele prescrise de separația puterilor în stat. Potrivit art. 58 alin. 1, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării". Consacrarea poziției Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român conferă acestei autorități publice o serie de prerogative constituționale, între care și exercitarea controlului parlamentar, prerogativă prevăzută în Constituție (art. 110-114), precum și în alte texte constituționale, dezvoltate prin prevederile regulamentare ale celor două Camere.

Potrivit art. 110 din Constituție, „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie".

Rezultă astfel că, în România, controlul parlamentar asupra activității Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice ocupă un loc distinct în ansamblul funcțiilor Parlamentului, importanța sa fiind de natură constituțională.

Studiul *Controlul parlamentar* încearcă să analizeze evantaiul larg de modalități, de tehnici și de procedee de control, care privesc întreaga activitate guvernamentală, de la învestirea Guvernului și până la încheierea mandatului acestuia. Astfel, potrivit Constituției, Guvernul este învestit, în urma votului de încredere acordat în ședința

comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, de către majoritatea senatorilor şi deputaţilor. Pe timpul exercitării mandatului său, Guvernul răspunde politic în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Pentru a face efectivă această răspundere, parlamentarii au la dispoziţie o serie de mijloace de control a activităţii guvernamentale, cum ar fi întrebările şi interpelările adresate membrilor Guvernului, acestea din urmă putând genera moţiuni parlamentare, prin care se exprimă poziţia forului legislativ faţă de problema care a făcut obiectul interpelării. De asemenea, în activitatea legislativă, ca şi în exercitarea altor funcţii parlamentare, comisiile permanente, cele speciale sau de anchetă, sunt instrumente efective ale controlului parlamentar asupra Executivului.

Nu mai puţin importante sunt moţiunile de cenzură, expresie supremă a controlului parlamentar asupra Executivului, prin intermediul cărora Parlamentul poate retrage încrederea acordată Guvernului. Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul total al senatorilor şi deputaţilor. Ea se dezbate după trei zile de la data când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere şi se adoptă cu votul majorităţii senatorilor şi deputaţilor. În acest sens, procedura instituită de art. 113 din Constituţie, în virtutea căreia Guvernul îşi angajează răspunderea asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, poate duce la demisia Guvernului, în urma aprobării unei moţiuni de cenzură.

Pentru a facilita exercitarea controlului parlamentar asupra Executivului, Constituţia României asigură parlamentarilor dreptul de a fi informaţi atât asupra opţiunilor Guvernului, luate în fundamentarea textelor proiectelor de legi, cât şi asupra acţiunilor administraţiei publice, desfăşurate în cadrul activităţii executive.

În analiza temei noastre am încercat să surprindem rolul controlului parlamentar ca instrument de echilibru în funcţionarea puterilor în stat; legitimarea ştiinţifică şi politică a acestui tip de control; modalităţile concrete de exercitare a funcţiei de control parlamentar, precum şi valorificarea practică a rezultatelor controlului, mai ales în procesul legislativ şi al sferei deciziei politice.

În acest sens, au fost utilizate date, informaţii şi elemente concrete ale practicii parlamentare din ţara noastră în domeniul controlului, alcătuind diverse tablouri statistice ale căror semnificaţii au fost examinate prin intermediul criteriului eficienţei. Segmentul practicii parlamentare din care s-a preluat şi examinat informaţia se referă la legislatura 1992-1996, deoarece acest interval reprezintă prima legislatură propriu-zisă, completă, a Parlamentului României, după adoptarea noii Constituţii.

Autorul

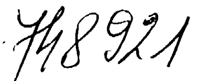
Motto :

„Fiecare naţie are atâta valoare, câtă o dovedeşte, nu prin faptul că a primit mai curând ideile apusene, ci după cum le-a interpretat, potrivit cu nevoile ei, în chip adevărat şi adânc".

N. Iorga

CAPITOLUL I

Puterea executivă şi funcţiile statului





SECȚIUNEA 1
Statul și funcțiile sale

În vederea îndeplinirii scopului său, statul modern exercită anumite funcții sau prerogative, care pot fi analizate și grupate în categorii distincte. Tipul de analiză a acestora diferă în funcție de perspectiva din care sunt studiate. Ne referim, în acest sens, la funcțiile politice, funcțiile juridice ori funcțiile sociologice ale statului[1].

Ca instrument de organizare și conducere socială, scopul statului este apărarea interesului general sau, așa cum s-a spus adesea, menirea statului este (sau ar trebui să fie) fericirea cetățenilor[2]. Astfel, „...dacă cetățenilor nu le merge bine, dacă scopul lor subiectiv nu este satisfăcut, dacă ei nu găsesc că

1. A se vedea în acest sens, Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 95. Nu ne propunem în acest capitol să abordăm rolul statului din punct de vedere politic sau sociologic, adică să raportăm acest rol la ideile dominante ale filosofiei politice și la concepțiile sociologice referitoare la geneza și exprimarea fenomenelor de putere dintr-o anumită etapă de dezvoltare a unui stat. Ne interesează însă funcțiile juridice ale statului, cele care dau consistență rolului statului de a transpune un conținut normativ intereselor generale ale națiunii.
2. Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1996, p. 100.

mijlocirea acestei satisfaceri constituie statul însuşi, ca atare, atunci statul stă pe picioare slabe"[3].

În ceea ce priveşte aşa-numitele funcţii juridice, delimitarea conţinutului acestora se face potrivit principiului separaţiei celor trei puteri. În doctrina clasică a dreptului constituţional, se consideră că statul îndeplineşte trei funcţii: funcţia legislativă, funcţia executivă şi funcţia judecătorească[4].

Funcţia legislativă are ca obiect adoptarea de către Parlament a normelor general-obligatorii, impersonale şi care au un caracter primar. Funcţia legislativă se deosebeşte de celelalte funcţii ale statului şi prin faptul că are un caracter originar. Altfel spus, regulile generale adoptate prin lege exprimă voinţa suverană a organului reprezentativ la nivel naţional, format din membrii desemnaţi de corpul electoral[5].

Ca reprezentanţi ai poporului, parlamentarii au vocaţia şi capacitatea de a exprima voinţa legislativă a acestuia. Titularul dreptului de a exercita funcţia legislativă este Parlamentul, în calitatea sa de organ reprezentativ al naţiunii şi de autoritate legiuitoare unică. Aceste caracteristici ale Parlamentului sunt stabilite în constituţia fiecărui stat.

Parlamentele moderne nu deţin însă un monopol asupra activităţii legislative, întrucât exerciţiul acesteia poate fi transferat, în anumite condiţii, de către forul legislativ Guvernului[6].

3. Hegel, *Principiile filosofiei dreptului*, Editura Academiei, Bucureşti, 1969, pp. 232-233.
4. Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 102; Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1983, p. 110; Charles Debasch şi alţii, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, Paris, 1983, pp. 24-25. A se vedea şi Tudor Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. I, Universitatea ecologică „Dimitrie Cantemir", Facultatea de Drept, Tg. Mureş, 1993, p. 169.
5. A se vedea în acest sens, Tudor Drăganu, *op. cit.*, p. 169.
6. A se vedea pentru detalii Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Studii constituţionale*, Editura Actami, Bucureşti, 1995, pp. 102-114.

Nu este mai puţin adevărat că în exercitarea funcţiei legislative, Parlamentul colaborează cu alte autorităţi publice (guvernul şi şeful statului), precum şi cu cetăţenii, în sistemul constituţional în care acestora li se recunoaşte dreptul de iniţiativă legislativă.

În doctrina constituţională s-a precizat, de altfel, că forul legislativ deţine şi exercită o funcţie sau putere deliberativă, care constă în stabilirea, în urma deliberării în plen, a unor decizii de conducere, indiferent care ar fi natura lor[7]. Potrivit unei astfel de opinii, puterea deliberativă a Parlamentului se materializează în decizii ce formează obiectul funcţiilor specifice ale acestuia.

Funcţia executivă este uneori denumită şi funcţie administrativă şi are ca obiect organizarea aplicării şi aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum şi emiterea de acte normative şi individuale sau efectuarea de operaţii materiale prin care, pe baza legii, se intervine în viaţa particularilor pentru a le integra activitatea sau a le face anumite prestaţii[8].

Caracteristica principală a funcţiei executive constă în faptul că ea are un rol consecutiv în raport cu funcţia legislativă. Aceasta înseamnă că actele puterii executive trebuie să fie conforme cu legea. Chiar şi actele normative emise de Guvern, ca urmare a abilitării legislative, trebuie să fie conforme cu legea (nu numai cu legea prin care Guvernul a fost autorizat să legifereze, dar şi cu toate celelalte legi în vigoare), deşi conţin, ca şi aceasta, norme cu putere de lege.

Puterea executivă este cu preponderenţă o „putere instrumentală", deoarece prin intermediul ei se aplică legile votate de

7. A se vedea Ioan Muraru, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Editura Actami, Bucureşti, pp. 107-108; Ion Deleanu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Tratat, vol. II, Editura Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 273.
8. A se vedea Tudor Drăganu, *op. cit.*, p. 169.

Parlament. Puterea executivă oferă mijloacele administrative de organizare a aplicării legilor.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia că sfera şi conţinutul funcţiei executive au luat o amploare deosebită, datorită căreia aceasta s-a divizat în funcţia executivă sau guvernamentală şi funcţia administrativă[9]. Separarea funcţiei executive în două laturi distincte este motivată de modernizarea şi tehnicizarea funcţiei pur administrative, ceea ce justifică pe deplin calificarea ei ca o funcţie de sine stătătoare. Funcţia administrativă ar reveni Guvernului, iar funcţia guvernamentală ar fi rezervată Şefului statului şi, în anumite condiţii, şi primului-ministru, autorităţi care îşi păstrează însă neştirbită natura executivă.

Funcţia judecătorească are ca obiect soluţionarea de către instanţe a litigiilor de natură civilă, penală, contravenţională ş.a., care pot să apară în cadrul societăţii[10].

În sistemul statului de drept (statul legitim), scopul funcţiei judecătoreşti îl reprezintă asigurarea accesului liber la justiţie şi organizarea activităţii de judecată în mai multe grade de jurisdicţie, astfel încât hotărârile nelegale sau netemeinice pronunţate de o instanţă să poată fi îndreptate, pe calea exercitării căilor de atac, de instanţa ierarhic superioară.

Independenţa justiţiei constituie un principiu constituţional fundamental în organizarea şi funcţionarea autorităţii judecătoreşti. Potrivit acestui principiu, intervenţia sau imixtiunea altor puteri în sfera competenţei organelor de justiţie este inadmisibilă, aceasta neexcluzând însă existenţa unor raporturi constituţionale, care rezultă din sistemul organizării statale a puterii.

9. A se vedea în acest sens, Charles Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, vol. I, Editions Cajas, Paris, 1973, p. 85 ; R. Martin, J. Martin, *Le troisième pouvoir*, Presses des Éditions CEF, Nisa, 1989, p. 23.
10. A se vedea pentru detalii, Tudor Drăganu, *op. cit.*, pp. 170-171.

Raporturile autorităţii judecătoreşti[11] cu autoritatea legislativă rezultă, în esenţă, din faptul că organizarea şi funcţionarea instanţelor de judecată se realizează numai în temeiul legii, iar judecătorii, în activitatea lor de interpretare şi aplicare a actelor normative şi a dreptului, se supun numai legii.

Cât priveşte raporturile dintre autoritatea executivă şi cea judecătorească[12], se disting următoarele elemente specifice: *a)* autoritatea executivă nu poate, în principiu, să soluţioneze nici un proces ; *b)* nu poate să împiedice cursul judecăţii ; *c)* nu poate să se opună executării hotărârilor judecătoreşti.

În mod reciproc, autoritatea judecătorească: *a)* nu poate împiedica realizarea funcţiei executive a autorităţilor administrative ; *b)* nu poate să se substituie autorităţilor administrative, emiţând acte administrative în locul acestora sau pronunţând nulitatea actelor administrative emise, pentru motive de inoportunitate.

Cu toate acestea, între autoritatea judecătorească şi autoritatea executivă există anumite elemente de interferenţă care exprimă colaborarea lor. Astfel, potrivit art. 9 din Legea nr. 92/1992[13], pentru organizarea judecătorească, hotărârile instanţelor judecătoreşti se pronunţă în numele legii şi se execută în numele Preşedintelui României, ceea ce implică şeful statului

11. Potrivit Deciziei Curţii Constituţionale nr. 339/1997, referitoare la constituţionalitatea Legii privind modificarea şi completarea Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din iulie 1997, p. 28, operarea unei distincţii între autoritatea judecătorească şi puterea judecătorească nu este în contradicţie cu Constituţia României. Chiar dacă ea nu consacră *in terminis* principiul separaţiei puterilor în stat, cerinţele lui de fond, astfel cum sunt concepute în prezent, se regăsesc în Legea fundamentală şi trebuie respectate de toate autorităţile. Ca atare, puterea judecătorească este limitată la instanţele judecătoreşti, deşi sub titlul din Constituţie „Autoritatea judecătorească" sunt reglementate „Ministerul Public" şi „Consiliul Superior al Magistraturii", care fac parte din puterea judecătorească.
12. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, pp. 365-366.
13. Legea nr. 92/1992 pentru reorganizarea judecătorească a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 259 din 30 septembrie 1997.

în finalizarea actului de justiţie. De asemenea, în temeiul art. 20 alin. 3 al aceleiaşi legi, circumscripţiile judecătoriilor se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului justiţiei.

Puterea judecătorească[14], în conformitate cu sistemul constituţional din România, depinde de puterea executivă prin aceea că numirea judecătorilor o face Preşedintele României, iar acţiunea disciplinară în cazul abaterilor săvârşite de un judecător, cu excepţia judecătorilor şi magistraţilor-asistenţi de la Curtea Supremă de Justiţie, o exercită ministrul justiţiei, deci un membru al Guvernului. În ambele cazuri însă, această dependenţă este aparentă, deoarece Preşedintele poate numi judecătorii numai la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, iar în materie disciplinară competenţa aparţine aceluiaşi consiliu.

Puterea judecătorească exercită un control asupra puterii executive, prin faptul că soluţionează cererile persoanelor vătămate în drepturile lor de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri, pe calea contenciosului administrativ şi prin faptul că procesele penale privind membrii Guvernului se judecă de Curtea Supremă de Justiţie.

În schema conceptuală a principiului separaţiei celor trei puteri specializate în stat (legislativă, executivă, judecătorească), acestea se exercită de autorităţi autonome, cărora le revin atribuţii aproximativ egale de putere. În cadrul competenţelor ce le sunt conferite, fiecare putere (autoritate publică) deţine şi exercită o serie de atribuţii proprii, prin care realizează de fapt activităţi specifice (legislative, executive sau judecătoreşti) şi, totodată, echilibrează raporturile reciproce dintre ele.

14. A se vedea în acest sens Viorel Mihai Ciobanu, *Tratat teoretic şi practic de procedură civilă*, vol. I, Teoria generală, Editura Naţional, Bucureşti, 1996, pp. 16-17.

Potrivit principiului separaţiei puterilor, nici una dintre cele trei puteri nu prevalează asupra celeilalte, nu îşi subordonează pe cealaltă şi nu poate să-şi asume prerogative ce revin celeilalte. Mai mult, fiecare putere are o posibilitate legală şi materială de a supraveghea cealaltă putere, iar dacă se constată încercări ale uneia dintre ele de a-şi asuma atribuţii suplimentare faţă de o altă putere, (fie prin preluarea unor prerogative ce aparţin altei puteri, fie prin adăugarea altora noi), de natura celor care i-au fost conferite, de a sancţiona această încercare[15].

Un avantaj al separaţiei puterilor constă în faptul că acest principiu relevă exact modul de organizare a autorităţilor care vor exercita una din cele trei puteri, funcţionarea şi mecanismul de interferenţă a acestora[16].

Fundamentând teoria separaţiei puterilor, Montesquieu a fost interesat, îndeosebi, de separarea celor trei puteri, întrucât în funcţie de modul în care acestea sunt exercitate se realizează sau nu libertatea umană. „Atunci când în mâinile aceloraşi persoane sau ale aceluiaşi corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare şi puterea executivă, nu există libertate, deoarece se naşte teama ca acelaşi monarh sau acelaşi senat să nu întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate, dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă şi de cea executivă"[17].

Într-un sistem de confuziune a puterilor, când aceeaşi persoană sau acelaşi corp politic, fie al unei minielite (aristocraţia), fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri, libertatea politică ar fi exclusă. În concepţia lui Montesquieu, puterea executivă a

15. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 9.
16. A se vedea în acest sens Cristian Ionescu, *Principalele forme de interferenţă ale instituţiilor de guvernare în statul de drept*, in „Studii de drept românesc", nr. 2/1995.
17. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, pp. 195-196.

statului ar trebui încredinţată monarhului, întrucât exercitarea ei presupune acţiuni prompte[18]. În schimb, puterea legislativă ar trebui deţinută de către popor.

Deşi Montesquieu foloseşte termenul de „puteri", el are în vedere funcţii distincte (ansambluri de atribuţii sau prerogative specializate), distribuite unor organisme distincte şi care acţionează în mod separat unul faţă de altul[19]. Între cele trei puteri trebuie să existe însă o cooperare, deşi ele sunt separate. Cooperarea constă în special în intervenţia sau „participarea" unei puteri la înfăptuirea celeilalte. Astfel, de pildă, puterea executivă fixează momentul convocării corpului legislativ şi durata sesiunilor sale, „în raport cu împrejurările pe care ea le cunoaşte"[20].

De asemenea, puterea executivă trebuie „să ia parte la legiferare prin dreptul său de veto ; altminteri, ea va fi curând deposedată de prerogativele sale"[21]. Monarhului – care deţine dreptul de veto, în virtutea căruia se poate împotrivi voinţei puterii legislative (în ipoteza în care aceasta ar adopta o lege tiranică) – îi este interzis să ia parte la legiferare, adică să statueze.

În schimb, puterea legislativă, deşi nu ar trebui „să aibă, la rândul ei, dreptul de a ţine în loc puterea executivă, căci activitatea executivă, fiind limitată prin natura ei, este inutil de a o îngrădi"[22], are dreptul „şi trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea"[23].

18. A se vedea Gh. Tănase Gheorghe, *Separaţia puterilor în stat*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1994, p. 11.
19. A se vedea Genoveva Vrabie, *Renaşterea teoriei separaţiei puterilor în stat în România*, in „Studii de drept românesc" nr. 3-4/1991; Tudor Drăganu, *op. cit.*, pp. 208-217.
20. Montesquieu, *op. cit.*, p. 202. Dacă puterea executivă nu are dreptul de a se împotrivi corpului legislativ – arată Montesquieu – acesta va fi despotic, întrucât el îşi va putea atribui toată puterea pe care o poate dori şi va anihila astfel celelalte două puteri.
21. *Ibidem*, p. 204.
22. *Ibidem*, p. 202.
23. *Ibidem*.

Montesquieu contestă însă puterii legislative dreptul de a judeca dregătorul învestit cu atribuţia de a apăra legea. Ca atare, „examinarea" modului de aplicare a legilor nu are o finalitate sancţionatorie. „Oricare ar fi însă această examinare – spune Montesquieu – corpul legislativ nu trebuie să aibă puterea de a judeca persoana şi, ca atare, conduita celui împuternicit să pună în aplicare legile. Persoana lui trebuie să fie inviolabilă, deoarece, fiindu-i necesară statului pentru ca puterea legiuitoare să nu devină tiranică, din momentul în care ar fi acuzată sau judecată, nu ar mai exista libertate"[24].

Montesquieu a intuit că separaţia puterilor, aplicată în mod absolut şi absurd, ar bloca, practic, procesul de guvernare. Dacă cele trei puteri nu ar coopera şi s-ar înfrâna neproductiv şi ineficient una pe alta, doar de dragul înfrânării, ar ajunge la „un punct mort, adică la inacţiune"[25]. Remediul unui asemenea impas este colaborarea obligatorie a puterilor, care trebuie să funcţioneze în condiţii de parteneriat.

24. *Ibidem*.
25. *Ibidem*, p. 204.

SECȚIUNEA 2
Noțiunea de putere executivă. Funcția executivă și teoria separației puterilor în stat

Noțiunea de putere executivă este folosită într-un dublu sens: funcțional și instituțional.

Din punct de vedere funcțional, puterea executivă se exprimă printr-un set extrem de variat de atribuții, care au drept punct comun crearea unui cadru legal și material de organizare a executării sau aplicării legilor și aplicarea propriu-zisă a acestora, îndeosebi prin acte de autoritate, cu referire în special la atribuții privind: definirea politicii generale a țării, inițiativa legislativă a Guvernului, adoptarea de către Guvern a unor acte normative și individuale pe baza legilor și în vederea aplicării acestora, emiterea unor decizii pentru funcționarea corespunzătoare a serviciilor publice, asigurarea prin măsuri și acte de autoritate a ordinii publice, organizarea forțelor armate și ale poliției, conducerea relațiilor internaționale[26].

În doctrina constituțională franceză, în locul noțiunii de putere executivă se folosește, de preferință, noțiunea de „putere guvernamentală"[27].

În acest sens, conținutul puterii guvernamentale este mai extins decât cel al puterii executive, întrucât are și componente politice, constând în atribuții cu caracter politic, rezervate Șefului statului și primului-ministru. O asemenea dimensiune teoretică asupra Executivului a stat la baza fundamentării funcției guvernamentale a statului, distinctă de funcția executivă propriu-zisă[28].

26. A se vedea în acest sens, Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 334.
27. *Ibidem*, p. 333.
28. A se vedea în acest sens, Charles Cadoux, *op. cit.*, p. 85; R. Martin, J. Martin, *op. cit.*, p. 23.

Astfel, activitatea de guvernare s-ar concretiza în adoptarea de către Guvern și Șeful statului a unor decizii esențiale pentru progresul general sau conducerea la nivel global, iar administrația s-ar rezuma la adoptarea unor măsuri curente, tehnice, de birocrație administrativă. Cum ambele activități se materializează în acte de aceeași natură, emise de aceleași organe, cărora le revin concomitent sarcina guvernării și conducerea administrației publice propriu-zise, rezultă că deosebirile dintre ele se fac în funcție de elemente extra-juridice[29]. În această concepție, se consideră că Guvernul nu mai poate fi privit ca un simplu executant al deciziilor Parlamentului, având doar dreptul să concretizeze voința forului legislativ prin măsuri și acte juridice individuale, așa cum ar rezulta rolul și funcțiile Guvernului din schema clasică a principiului separației puterilor în stat[30].

Nu putem să disociem această concepție de caracterul regimului politic din Franța, unde Președintele țării deține o putere considerabilă în ce privește guvernarea în ansamblu și puterea executivă în special. Teoreticienii din această țară au căutat să confere o justificare doctrinară departajării funcției executive a statului într-o funcție guvernamentală (putere guvernamentală) și o funcție executivă sau administrativă propriu-zisă[31].

Din punct de vedere instituțional, noțiunea de putere executivă se raportează la organismele sau autoritățile publice cărora Constituția sau legi speciale le conferă prerogative de natură executivă. În doctrina constituțională românească, puterea executivă este nominalizată fie prin expresia de „putere executivă", fie prin cea de „autoritate administrativă", fie prin cea de „administrație de stat"[32].

29. A se vedea J. Rivero, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1988, pp. 56 și urm.
30. Jacques Cadart, *op. cit.*, p. 334.
31. A se vedea Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Vᵉ Rèpublique*, Dalloz, 1983, pp. 56-57.
32. Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. II, p. 192.

Actuala Constituţie a ţării nu foloseşte noţiunea de putere executivă, cea de autoritate administrativă ori cea de administraţie de stat, ci pur şi simplu se referă la Preşedintele României, la Guvern, la administraţia publică centrală de specialitate şi la administraţia publică locală. În unele lucrări de specialitate se foloseşte o noţiune generică: „organ al administraţiei publice", privit ca o categorie de autoritate publică chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice[33].

Noţiunea generică de organ al administraţiei publice se referă, potrivit opiniei autorului citat, la administraţia centrală (Preşedintele României, Guvernul, organe centrale de specialitate cum sunt, de exemplu ministerele, instituţii centrale subordonate ministerelor sau autorităţilor autonome), administraţia de stat din teritoriu (prefect, comisia administrativă, serviciile ministerelor şi ale celorlalte organe centrale) şi administraţia locală (Consiliul local, primarul şi Consiliul Judeţean)[34].

Într-o altă opinie, Executivul cuprinde în mod tradiţional două categorii de organe: Şeful statului şi Guvernul[35]. În concepţia constituţională clasică, administraţia reprezintă acţiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administraţia nu este singura sarcină a Executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia[36].

În sensul cel mai general al termenului, puterea executivă se circumscrie funcţiei statului de a organiza executarea materială a legilor şi de a le aplica la cazuri concrete.

33. A se vedea Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, Bucureşti, 1996, p. 352.
34. *Idem*, p. 353.
35. Charles Debbasch şi alţii, *op. cit.*, p. 100.
36. A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, pp. 29-30.

În ceea ce priveşte controlul parlamentar, el se exercită, în principiu, asupra întregii activităţi desfăşurate, potrivit Constituţiei şi legilor, de autorităţile publice, fiind un control deplin[37]. Cu toate acestea, organele vizate sunt, în special, Guvernul, Preşedintele României şi organele administraţiei publice[38].

Fundamentarea teoretică a puterilor statului, inclusiv a puterii executive, rezidă în teoria separaţiei puterilor. În utilizarea noţiunii de putere sau autoritate publică este important să se respecte schema clasică a departajării anumitor prerogative specializate şi exercitate de anumite organe ale statului.

Puterea executivă, privită atât funcţional, cât şi instituţional, este exercitată de anumite autorităţi şi contribuie într-o formă specifică la înfăptuirea conducerii statale. Între puterea executivă şi celelalte puteri, în special puterea legislativă, sunt stabilite anumite punţi de legătură, de colaborare şi conlucrare, al căror grad sau amplitudine diferă în funcţie de caracterul regimului politic. Cele două puteri se află în raporturi de interferenţă, în care fiecare dintre ele exercită un rol activ asupra alteia[39].

Raporturile între Parlament şi Guvern nu sunt imuabile, stabilite odată pentru totdeauna. În diferite etape de dezvoltare a statului, puterea Parlamentului poate precumpăni asupra celei a Guvernului[40]. Practica constituţională indică o tendinţă

37. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. 2, p. 114.
38. În literatura de specialitate se apreciază că în noua reglementare constituţională administraţia publică nu mai este o componentă a puterii executive, ci un corp profesional destinat realizării permanente a serviciilor şi a ordinii publice, aşezat sub autoritatea puterii executive, în special a Guvernului (a se vedea în acest sens, Ioan Vida, *op. cit.*, p. 127).
39. A se vedea în acest sens, pe larg, Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 194-202.
40. În timpul Republicii a IV-a (1946-1958), în Franţa, Parlamentul a avut o putere deosebită, superioară celei a Guvernului, motiv pentru care activitatea de guvernare a înregistrat un ritm redus. Constituţia din 1958 a reechilibrat raporturile Executivului cu Legislativul, instituind cadrul constituţional al unui parlament puternic raţionalizat, pentru a se conferi posibilităţi şi instrumente de guvernare reale puterii executive.

constantă de creştere a rolului Executivului, tendinţă evidentă în sistemele pluraliste de guvernământ[41].

Această tendinţă îşi găseşte explicaţia, pe de o parte, în amplificarea rolului statului, ceea ce presupune adoptarea rapidă a deciziilor guvernamentale, schimbarea operativă a strategiilor şi politicilor de guvernare, specializarea unor domenii de activitate ş.a., iar, pe de altă parte, în creşterea influenţei partidelor politice care, în caz de victorie, „obligă" guvernele să transpună programele electorale în decizii guvernamentale. Din această cauză şi controlul parlamentar exercitat de forurile legislative asupra autorităţilor executive este mai nuanţat şi mai diversificat.

Manifestările contrare acestei tendinţe sunt şi ele prezente. Exemplele cele mai convingătoare provin din Europa Centrală şi de Est, unde parlamentele nou constituite se îndreaptă, prin puterile pe care le au, spre veritabile parlamente caracteristice regimului politic de adunare. Ilustrările concrete ale acestui fenomen de preeminenţă rezidă în asumarea de către Parlament a unor atribuţii specifice Executivului, în sporirea competenţelor în materie de control parlamentar.

41. Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 202.

SECŢIUNEA 3
Activitatea executivă. Executivul şi administraţia publică

În literatura de specialitate, în mod frecvent, conceptele de activitate executivă, Executiv şi administraţie publică se utilizează ca şi când ar fi sinonime.

Cu toate acestea, apreciem că pot exista rezerve justificate cu privire la identificarea activităţii executive cu Executivul, cu funcţia executivă ori cu administraţia publică. Aceste rezerve provin mai ales din faptul că, aşa cum am precizat în secţiunea anterioară, funcţia executivă a statului este o funcţie legitimată de principiul separaţiei puterilor şi ea se distinge de funcţia legislativă şi de funcţia judecătorească.

În aceste condiţii, se pot formula mai multe întrebări: ce reprezintă activitatea executivă şi ce reprezintă administraţia publică în raport cu funcţia executivă a statului? Se poate susţine că activitatea executivă se reduce la realizarea funcţiei executive sau ea se regăseşte şi în exercitarea altor funcţii statale? Administraţia publică este o componentă a activităţii statale aflate sub autoritatea puterii executive sau ea poate fi întâlnită şi în exercitarea altor funcţii statale?

Încercând să răspundem la aceste întrebări, este necesar să reamintim precizarea, din secţiunea precedentă, potrivit căreia funcţia executivă, puterea executivă şi Executivul sunt categorii juridice cu acelaşi conţinut, care acoperă aceeaşi realitate politico-juridică şi sunt noţiuni sinonime. În acest sens, profesorul Ioan Muraru afirmă că în cadrul puterilor statului se distinge, prin conţinut şi trăsături specifice, puterea executivă. Această putere este desemnată în ştiinţa juridică şi în legislaţie (în Constituţie, în primul rând) fie prin expresia de „putere executivă", fie prin cea de „autoritate administrativă", fie prin cea de „administraţie de stat".

În Constituția României, la titlul „Autorități publice", sunt reglementate: Parlamentul (cap. I), Președintele României (cap. II), Guvernul (cap. III), Administrația publică (cap. V). Terminologia din Legea fundamentală exprimă corelarea cu principiul separației echilibrului puterilor în stat. În fond, toate aceste denumiri reprezintă unul și același lucru, și anume funcția și organele de stat (autoritățile) care implică executarea legilor în ordinea firească a activității statale[42].

Dincolo de această identitate a termenilor de „funcție executivă", „putere executivă" și „Executiv", care în plan organic se reduc la Șeful statului și, unde este cazul, la Guvern, activitatea executivă, înțeleasă ca un ansamblu de obligații ce revin unei autorități publice de a aplica legea, este prezentă și în exercitarea altor funcții statale. Astfel, credem că se poate demonstra că o activitate executivă *sui-generis* există atât în compartimentul exercitării funcției legislative, cât și în cel al exercitării funcției judecătorești.

Profesorul Ion Deleanu susține, în acest sens, că delimitarea între puteri (mai ales cea legislativă și cea executivă) este cu totul convențională, din moment ce, pe de o parte, Parlamentul însuși „execută" sau „aplică" legea (de exemplu, aplicarea Constituției prin emiterea de legi ordinare), iar, pe de altă parte, ramura executivă a organelor statului desfășoară și ea o activitate normativă[43].

Se poate astfel constata că Parlamentul însuși desfășoară o activitate de punere în aplicare a legii, atunci când dă curs prevederilor constituționale privitoare la adoptarea legilor în conformitate cu procedura stabilită de Constituție, când operează numiri în funcții, când alege, formează, avizează formarea, numirea sau revocarea unor autorități statale.

42. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. II, p. 192.
43. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. I, pp. 82-83.

În același domeniu de activitate ne găsim și atunci când Parlamentul pune în practică dispozițiile privitoare la exercitarea controlului parlamentar pe căile prevăzute de Constituție, de lege ori de regulamentele parlamentare.

Independent de activitatea executivă, desfășurată chiar de autoritatea legislativă, vom deosebi și activitatea executivă pe care o realizează serviciile parlamentare, sub conducerea unor secretari generali.

În opinia noastră, chiar constituirea serviciilor parlamentare, conducerea și exercitarea controlului parlamentar asupra acestora sunt activități executive sau competențe conferite Parlamentului, care presupun o activitate executivă. De altfel, această activitate executivă a Parlamentului este realizată de servicii parlamentare distincte, servicii care alcătuiesc administrația parlamentară.

Această structură determinată se deosebește de administrația publică de stat nu atât prin serviciile pe care le prestează, cât mai ales prin natura, întinderea și efectele măsurilor luate, care se limitează la nivelul fiecărui Parlament. În alți termeni, ca și în cazul autorităților administrației publice, serviciile parlamentare trebuie să pună în aplicare atât ordinele șefilor ierarhici, cât și hotărârile Guvernului, organul conducător al administrației publice.

Activitatea executivă se manifestă și în organizarea și funcționarea autorității judecătorești.

La nivelul organelor judecătorești sunt prezente, alături de competențele specifice de înfăptuire a justiției, și competențe proprii activității executive și administrației publice. Astfel, în sistemul instanțelor judecătorești, activitatea de judecată este strâns legată de activitatea de organizare a judecății (stabilirea completelor, distribuirea pricinilor etc.), de activitatea de gestiune a personalului ș.a., care prin natura lor sunt caracteristice activității executive de punere în aplicare a legii.

Existența acestor activități executive presupune și crearea unui cadru organizatoric (structuri administrative etc.) și personal auxiliar, care formează ceea ce s-ar putea numi administrația autorității judecătorești.

Astfel, potrivit art. 19 al Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească[44], garanții respectării independenței justiției sunt Consiliul Superior al Magistraturii și ministrul justiției, acesta din urmă fiind răspunzător de buna organizare și funcționare a justiției. Ministrul justiției, prin judecători-inspectori de la curțile de apel, este informat cu privire la funcționarea instanțelor și de abaterile de natură să compromită calitatea activității, aplicarea legilor și a regulamentelor în circumscripțiile curților de apel. De asemenea, președinții și vicepreședinții instanțelor au competența de a verifica organizarea și calitatea serviciului, respectarea legilor și a regulamentelor în cadrul instituției pe care o conduc și al instanțelor din circumscripția acesteia, atribuții care au o natură executivă, prin excelență.

Existența acestor atribuții executive în activitatea instanțelor judecătorești nu poate duce la imixtiuni în activitatea de judecată. În acest sens, art. 19 alin. final precizează că, în nici o împrejurare, verificările efectuate de cei în drept nu pot conduce la imixtiuni în desfășurarea proceselor în curs sau la repunerea în discuție a ceea ce a fost deja judecat. Totodată, se precizează că exercitarea de către ministrul justiției a atribuțiilor legale privitoare la căile legale de atac nu constituie imixtiune în desfășurarea proceselor în curs sau la repunerea în discuție a ceea ce a fost deja judecat.

Constatări similare pot fi făcute și cu privire la Parchetul General, dar îndeosebi la Consiliul Superior al Magistraturii, autoritate constitutivă a autorității judecătorești, dar căreia

44. Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească a fost modificată substanțial prin Legea nr. 142/1997 și a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 259 din 30 septembrie 1997.

nu-i sunt conferite decât atribuții de natură executivă, atât în procesul de numire a magistraților, cât și în cazul în care acționează ca instanță disciplinară. În această ultimă ipoteză, jurisdicția Consiliului Superior al Magistraturii este una administrativă, deoarece deciziile sale pot fi supuse controlului judiciar.

Delimitarea administrației publice de puterea executivă, de funcția executivă și de activitatea executivă comportă un anumit mod de înțelegere a conținutului acestei noțiuni.

În concepția dominantă, administrația publică este acțiunea puterii executive, având la bază procedee de putere publică.

Administrația publică nu se confundă însă cu puterea executivă, deoarece aceasta are sarcini extraadministrative, pe care le exercită în raporturile cu Parlamentul sau pe plan internațional[45].

Într-o altă opinie, Guvernul și administrația nu reprezintă unul și același lucru, deși demarcația între cele două concepte este greu de făcut. A guverna reprezintă o activitate de adoptare a unor decizii esențiale, majore, care angajează viitorul națiunii, iar a administra este o sarcină diurnă, care nu se ridică la semnificația actului de guvernare[46].

În termenii Constituției României, puterea executivă nu este explicitată în mod expres.

Pe plan doctrinar este unanim admis că Președintele României și Guvernul fac parte din Executiv. Mai departe, lucrurile se diversifică, existând tendința de a extinde Executivul la întreaga administrație publică, dar și de a-l reduce la Guvern. Astfel, în limbajul presei românești, Guvernul este denumit Executiv, fără a se avea în vedere celelalte conotații ale termenului.

45. A se vedea G. Vedel, Delvolve, *Droit Administratif*, 10ᵉ édition, PUF Paris, 1988, pp. 56 și urm.
46. A se vedea J. Rivero, *Droit Administratif*, 12ᵉ édition, Dalloz, Paris, 1997, p. 15.

În ceea ce priveşte „Administraţia publică", trebuie să arătăm că aceasta este reglementată de Capitolul V al Titlului III al Constituţiei, în două secţiuni: „Administraţia publică centrală de specialitate" şi „Administraţia publică locală".

În înţelesul Legii noastre fundamentale, administraţia publică centrală de specialitate cuprinde ministerele care se organizează numai în subordinea Guvernului, alte organe centrale de specialitate care se pot organiza în subordinea Guvernului şi a ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome.

În aceeaşi reglementare, administraţia publică locală cuprinde consiliile locale şi primarii aleşi, la nivelul comunelor, oraşelor, şi consiliile judeţene, considerate ca autorităţi ale administraţiei publice locale pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti în scopul realizării serviciilor publice de interes judeţean.

În aparenţă, consiliile judeţene pot fi calificate ca autorităţi ale administraţiei publice în general, dar situarea lor în cadrul secţiunii „Administraţia publică locală" le încadrează definitiv în sfera administraţiei publice locale.

În aceeaşi ordine de idei, se pune problema dacă prefectul, instituţie reglementată în aceeaşi secţiune a Legii fundamentale, este o autoritate a administraţiei publice locale sau centrale.

Suntem înclinaţi să credem că, în condiţiile în care art. 122 din Constituţie stabileşte că prefectul, numit de Guvern, este reprezentantul Guvernului pe plan local, care conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale ale unităţii administrativ-teritoriale, având posibilitatea legală să atace, în faţa instanţei de contencios administrativ, un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ca ilegal, nu putem să-l includem în autorităţile administraţiei publice locale, prefectul rămânând reprezentantul puterii executive în teritoriu. În acest sens,

dispoziţiile art. 120 şi ale art. 121 din Constituţie, care definesc autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune, oraşe, judeţe şi consiliul judeţean, nu fac nici o referire la prefect.

Totodată, pentru delimitarea sferei administraţiei publice, este necesar să facem apel la prevederile articolului 101 alin. 1 din Constituţie, potrivit căruia Guvernul, conform programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.

Din conţinutul acestor dispoziţii constituţionale se poate deduce natura dualistă a Guvernului, care este în realitate atât autoritate a puterii executive, cât şi o componentă a administraţiei publice. Astfel, atunci când Guvernul elaborează programul de guvernare, când îl supune Parlamentului spre aprobare şi când prezintă acestuia proiectele de lege necesare realizării sale, dar şi atunci când conduce administraţia publică, el ni se înfăţişează în ipostaza de autoritate a puterii executive. Dar, în împrejurările în care Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării, el se înfăţişează ca o componentă a administraţiei publice centrale de specialitate.

Considerăm că aceleaşi argumente sunt valabile şi în cazul instituţiei Preşedintelui României, care în calitate de şef al statului reprezintă, pe de o parte, o structură constitutivă a puterii executive, iar, pe de altă parte, atunci când acţionează pentru punerea în executare a legii, devine o parte a administraţiei publice centrale de specialitate[47].

47. Într-o altă opinie, administraţia publică poate fi definită ca ansamblul activităţilor Preşedintelui României, Guvernului, autorităţilor administrative autonome centrale, autorităţilor administrative autonome locale şi, după caz, structurilor subordonate acestora prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice (A se vedea Antonie Iorgovan, *Drept administrativ*, vol. I, Editura Hercules, Bucureşti, 1993, pp. 92-93.)

Putem conchide că, potrivit Constituţiei României, puterea executivă este formată instituţional din Preşedintele României şi Guvern. Cu toate acestea, cele două componente constitutive ale puterii executive devin şi componentele administraţiei publice în ipoteza când acţionează ca factori care pun în aplicare legea, emiţând acte de aplicare a acesteia pentru realizarea drepturilor individuale sau pentru realizarea serviciilor publice.

CAPITOLUL II

Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcţionarea puterilor în stat

SECȚIUNEA 1
Fundamentarea științifică a controlului parlamentar

Omul, ca ființă socială, prin activitatea sa complexă, urmărește în planul social realizarea unor scopuri privind satisfacerea trebuințelor sale materiale și spirituale, în concordanță cu cerințele vieții comunitare și exigențele progresului general al societății.

Din întreaga experiență social-istorică rezultă că activitatea de control, în general, este o constantă a spiritului pragmatic și rațional, care își propune prin operațiuni specifice, complexe și specializate, să verifice și să valorizeze efectele manifestărilor acțiunii umane la nivelul societății organizate.

Criteriile de evaluare a acțiunii specifice activității de control, în sens general, pot fi de natură etică, estetică, logică, juridică, politică, de eficiență economică, financiară, ecologică etc.

Dacă acțiunea umană a fost dintotdeauna, în mod inevitabil, comensurată și apreciată prin intermediul unor standarde și chiar judecăți de valoare, ordinea științifică a acestei evaluări s-a produs mult mai târziu, și anume odată cu apariția teoriei

organizării şi a ştiinţei conducerii. Henry Fayol este unul dintre cei care s-au consacrat studierii fenomenului social al organizării şi controlului.

În concepţia acestui autor, controlul reprezintă o componentă a procesului de conducere, alături de previziune, organizare, comandă şi coordonare[48].

Luther Gulick a elaborat cunoscuta formulă conceptuală „Posdcorb", în cadrul căreia fiecare literă semnifică un element component al procesului de conducere, după cum urmează: planificare, organizare, personal, dirijare, coordonare, raportare şi buget.

Aşa cum se poate observa, în această concepţie categoria de control nu mai apare ca un element distinct al conducerii, ci se constituie într-o entitate care vizează toate elementele organizării în procesul conducerii, fiind o componentă intrinsecă a acestuia[49].

Perceperea cerinţelor managementului în sfera administraţiei publice nu poate avea decât efecte pozitive. Prin asimilarea regulilor managementului, administraţia publică este supusă exigenţelor caracteristice economiei de piaţă, serviciile putând fi comparate cu cele ale administraţiei private, iar performanţele celor două tipuri de activitate pot oferi un cadru optim pentru satisfacerea cererii de servicii publice.

În activitatea autorităţilor publice statale, instituirea controlului este o necesitate imperioasă în evaluarea permanentă a modului în care opţiunea politică se converteşte în decizie normativă şi se aplică în practica vieţii sociale imediate şi de perspectivă. În acest sens, controlul parlamentar constituie o

48. A se vedea Henry Fayol, *General and industrial management*, Londra, Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1949, p. 3.
49. A se vedea Luther Gulick, „Notes on the theory of organization", in L. Gulick and Urwick, *Papers on the sciene of administration*, New York, 1937, p. 13.

dimensiune a procesului de conducere (activităţii decizionale) pe care îl realizează autoritatea publică supremă (Parlamentul) în orientările ei majore pentru atingerea unor scopuri programatice izvorâte din necesităţile sociale.

Prin intermediul controlului parlamentar pot fi identificate mecanisme de feed-back, prin care orientările generale ale practicii administrative şi judecătoreşti pot fi corectate şi puse în acord cu sensurile politice promovate de electorat, dându-se în acest mod expresie suveranităţii naţionale.

Controlul parlamentar asupra Executivului şi administraţiei publice reprezintă, în opinia noastră, operaţiunea politico-juridică cea mai complexă şi expresivă de aplicare a principiului funcţional al separaţiei puterilor în stat.

Dacă Parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine în principal funcţia legislativă, în mod necesar trebuie să se instituie în stat structuri care să pună în executare legea – autorităţile executive – şi să se confere autorităţii legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii.

Regulile şi modalităţile exercitării controlului parlamentar au fost consacrate prin constituţii, legi, regulamente, ordonanţe, decrete-lege şi alte acte normative, fiecare din ele vizând necesitatea asigurării echilibrului puterilor (autorităţilor) în stat, în afara căruia democraţia şi apărarea drepturilor şi libertăţilor individuale s-ar putea vedea ameninţate de abuzuri.

Necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnaţi să realizeze politica naţiunii derivă, în mod direct, din aplicarea mecanismului principiului separaţiei puterilor în stat, cât şi din principiul general al responsabilităţii sociale a celor care guvernează.

Din punct de vedere ştiinţific, separaţia puterilor în stat şi controlul parlamentar asupra Executivului au un suport logic,

în virtutea căruia, acolo unde există trei entități concurente care acced spre supremație, în condițiile în care supremația uneia este exclusă, trebuie construite sisteme de ponderi și contraponderi care să oprească orice ascendență nepermisă a uneia din entități la supremație.

Rațional, lucrurile par a fi simple. Aplicarea lor în plan politic riscă să creeze însă, o serie nesfârșită de ecuații, care pot periclita echilibrul politic nu atât prin distribuirea competențelor între cele trei puteri (autorități), cât mai ales prin modul lor virtual de exercitare, care poate duce la impunerea autorității, într-o manieră nedemocratică, chiar despotică, prin asumarea de către o putere a unor categorii de competențe care aparțin altei puteri sau prin lipsa ori slăbirea capacității de replică a unei puteri la fenomenul exercitării atribuțiilor sale de către o altă autoritate publică.

În sfârșit, există și posibilitatea ca aceia interesați în exercițiul puterilor publice să nu reacționeze sau să nu poată reacționa la orice deteriorare a echilibrului puterilor (autorităților) în stat, ceea ce se poate datora unor cauze multiple. Între acestea, vom menționa inexistența cadrului instituțional necesar sau a normelor de procedură apte să asigure accesul la justiție, inclusiv a celor privitoare la justiția constituțională, precum și mentalitățile distorsionate ale celor care sunt chemați să facă din aplicarea legii un act de justiție etc.

Subsumarea idealurilor principiului separației puterilor în stat în exercitarea funcției de control parlamentar ilustrează că, până în prezent, pe plan teoretic, ascendența la bipolaritatea sau la multipolaritatea funcțiilor puterii legiuitoare determină o anumită configurație a controlului parlamentar asupra Executivului.

În literatura de specialitate, opiniile autorilor sunt împărțite. Jean Gicquel consemnează faptul că misiunea Parlamentului este duală, ea constând în exercitarea funcțiilor specifice regimului reprezentativ, prima fiind cea de control a guvernământului și, cea de a doua, de a vota legea[50].

În această opinie, funcția de control comportă o accepțiune mai largă, în conținutul ei înglobându-se informarea Parlamentului, prin declarații ale Guvernului, întrebări și interpelări ale parlamentarilor și activități ale comisiilor parlamentare.

Într-o altă opinie, deși precedentă celei enunțate, se pune în evidență nu atât o perspectivă teoretică asupra controlului parlamentar asupra Executivului, cât mai ales relația acestuia cu Parlamentul într-o epocă anterioară. Din acest punct de vedere, în 1975, Jacques Cadart nu vorbește de o funcție de control a Parlamentului asupra Executivului, ci de raporturile dintre Parlament și Executiv și, în cadrul acestora, de mijloacele de acțiune ale Parlamentului asupra Guvernului și Președintelui, în interiorul cărora distingem responsabilitatea politică a Guvernului – moțiunea de cenzură, răspunderea politică individuală a miniștrilor, întrebările adresate membrilor Guvernului, petițiile, rolul Ombudsmanului (*mediatéur*), răspunderea penală a Președintelui Republicii pentru înaltă trădare și a membrilor Guvernului (stare de război, stare de asediu, mobilizare etc.), comisiile de anchetă și de control[51].

Potrivit unei alte concepții, se apreciază că activitatea de control parlamentar este restrânsă la informarea parlamentară pe calea informării individuale a parlamentarilor prin întrebări și sarcini personale încredințate unor parlamentari; pe calea informării colective a Parlamentului; prin informarea de către comisiile parlamentare; comunicări sau mesaje ale Executivului.

În această viziune, funcția de control sau unele din atributele sale sunt absorbite de către Parlament în funcția legislativă ori

50. A se vedea Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1995, pp. 703 și urm.
51. A se vedea Jacques Cadart, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, LGDJ, 1975, pp. 920-953.

într-o aşa-numită funcţie parlamentară de orientare şi autorizare. Această ultimă funcţie încorporează examinarea petiţiilor, declaraţiile Guvernului, urmate de dezbateri şi de orientări ale acţiunii guvernamentale, precum şi autorizările parlamentare privitoare la legile financiare, autorizarea ori declanşarea stării de război sau a stării de asediu, starea de urgenţă, autorizarea ratificării tratatelor internaţionale[52].

În România, pornindu-se de la modelele constituţionale tradiţionale şi de la prevederile noii Legi fundamentale, se admite că distribuirea competenţei Parlamentului se împarte între funcţia de legiferare, cea de alegere, formare, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorităţi publice, funcţia de control şi funcţia de conducere în politica externă. Funcţia de control se referă, în principiu, la întreaga activitate statală şi la toate autorităţile publice, concretizându-se prin mijloace şi procedee adecvate.

Controlul parlamentar priveşte îndeosebi activitatea Executivului, realizându-se, în forme specifice, pe calea întrebărilor, interpelărilor, anchetei parlamentare şi moţiunii de cenzură, dar şi pe calea competenţei legislative a Parlamentului, ipoteză în care poate obliga Guvernul să se explice asupra politicii pe care vrea să o promoveze printr-un proiect de lege şi asupra soluţiilor pe care le preconizează. În acest sens, funcţia de control parlamentar are o extensiune generală şi ea reprezintă o modalitate de dezbatere publică a unor aspecte ce interesează în mod deosebit politica naţională[53].

În lucrarea *Drept parlamentar*, autorii concep exercitarea funcţiei de control sub următoarele forme şi procedee: „*a)* dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamentului; *b)* comisii parlamentare; *c)* întrebări şi interpelări; *d)* dreptul deputaţilor şi senatorilor de a cere şi obţine informaţiile necesare; *e)* rezolvarea petiţiilor cetăţenilor"[54].

52. A se vedea Charles Debbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon, Jean-Claude Ricci, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 3e édition, Economica, Paris, 1990, pp. 917 şi urm.
53. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, Gramar, Bucureşti, 1994, pp. 147-148.

Profesorul Ion Deleanu distinge un sistem de funcţii ale Parlamentului, în cadrul acestuia existând o funcţie de informare, o funcţie de control cu sancţiunile complementare şi o funcţie deliberativă[55].

Aşa cum se poate observa din concepţiile înfăţişate, afirmate în literatura de specialitate, fundamentarea, dimensiunea, formele şi profunzimea controlului parlamentar nu numai că diferă de la un autor la altul, dar, chiar în acelaşi sistem parlamentar, accepţiunea sa este diferenţiată.

Fără îndoială că fundamentarea ştiinţifică a controlului parlamentar asupra activităţii executive nu poate fi făcută în afara observării funcţiilor Executivului şi a conţinutului acestora. La rândul ei, determinarea funcţiilor Executivului nu poate face abstracţie de natura şi rolul puterii executive în cadrul sistemului organizării autorităţilor statale.

În acest context, putem afirma că fundamentul funcţiei de control îl constituie în mod cumulativ exigenţele principiului separaţiei puterilor în stat, caracterul de autoritate reprezentativă al Parlamentului, dispoziţiile Legii fundamentale, precum şi contractul de guvernare care presupune platforma politică a Executivului şi principiul responsabilităţii guvernamentale, element definitoriu al regimului parlamentar.

Construcţiile doctrinare ale statelor moderne admit însă că separaţia puterilor în stat nu poate fi absolută, că trecerea de la absolutismul monarhic la democraţie nu presupune o ruptură între puteri şi nici delimitarea exclusivă a acestora. Aşa cum realitatea o atestă, modul de aplicare a principiului separaţiei

54. *Ibidem*, pp. 147-148.
55. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, pp. 210-329.

puterilor în stat nu numai că stă la baza definirii sistemelor politice contemporane, dar şi valorizează gradele diferite de separare a puterilor în stat, demarcând nivelurile specifice între separaţia rigidă, cooperarea şi echilibrul puterilor, asimetria acestora ori confuziunea puterilor.

Din acest punct de vedere, regimurile politice îşi găsesc puncte de sprijin diferite, cele democratice având la bază concepţia politico-juridică a separaţiei, mai mult sau mai puţin accentuată, şi cele autoritare sau totalitare, unde confuziunea puterilor este dominantă ori se transformă în unicitate a puterii.

Aşa cum precizează profesorul Ioan Muraru, „teoria separaţiei puterilor a avut un rol aparte, poate decisiv în promovarea sistemului reprezentativ, adică în valorificarea democratică a relaţiei dintre deţinătorul suveran al puterii (poporul, naţiunea) şi organizarea statală a puterii politice, în căutarea, în chiar organizarea şi funcţionarea puterii, a garanţiilor exercitării drepturilor omului şi cetăţeanului"[56].

În perimetrul complex al teoriei separaţiei puterilor în stat, se fundamentează conceptul şi realitatea controlului parlamentar asupra Executivului. Prin intermediul acestei scheme teoretice cu profunde implicaţii practice, se instituie ponderi şi contraponderi în raporturile dintre puterile (autorităţile) statale sau se construiesc obstacole care să determine fiecare putere (autoritate) să se limiteze la exercitarea constituţională ori legală a competenţelor sale, fără a se substitui şi fără a recurge la imixtiuni în sfera altei puteri statale.

Principiul separaţiei puterilor în stat nu se manifestă pur şi simplu în separarea puterilor cât, mai ales, în faptul că, o dată puterile (autorităţile) fiind configurate, excesele sau tendinţele absolutiste ale unei puteri trebuie oprite prin acţiunea celorlalte puteri (*il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*).

56. Ioan Muraru, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ediţia a VI-a, Editura Actami, Bucureşti, 1995, pp. 6-7.

Această idee raţională stă la baza controlului parlamentar asupra Executivului şi a influenţei Executivului asupra Parlamentului. Pe un asemenea fond de exigenţe se realizează echilibrul dinamic între cele două puteri, mijloacele principale care condiţionează acest echilibru, întemeiat pe exercitarea suveranităţii naţionale de către popor, constituindu-le dreptul Executivului de a dizolva Parlamentul şi vocaţia Parlamentului de a acorda încredere Guvernului şi de a o retrage atunci când evoluţia sa contravine intereselor naţionale şi ale electoratului.

Crearea pe această cale a echilibrului puterilor în stat implică existenţa unor tensiuni politice care sunt accentuate ori atenuate printr-o diversitate de mijloace de interacţiune între Legislativ şi Executiv, mijloace care diferă de la un sistem politic la altul. Evoluţia acestor puteri – Legislativ şi Executiv –, a interdependenţei lor a cunoscut de-a lungul istoriei diverse fluctuaţii, generate de factori mai mult sau mai puţin obiectivi ai evoluţiei naţiunilor[57].

57. „Astfel, încă de prin anii '30, executivul a cunoscut o netă întărire, ca urmare a diversităţii şi multiplicităţii vocaţiilor sale. Pe lângă misiunea de a exercita conducerea în sectoare vitale ale societăţii, el s-a văzut nevoit să facă faţă organizării dezvoltării economice şi sociale a ţărilor, prin acţiuni prompte şi directe pe care parlamentul nu avea cum să le păstreze în atenţia şi supravegherea sa permanentă şi competentă. Epoca pe care o trăim este o epocă a eficacităţii, a realizărilor concrete, pentru că, în pragmatismul sfârşitului de mileniu actual, opinia publică aşteaptă mai curând rezultate palpabile decât discursuri şi acest lucru, după cum spune un autor, «... favorizează executivul care acţionează, în raport cu legislativul, care deliberează» (Ph. Parini, *Regimes politiques contemporaines*, Paris, Ed. Masson, 1991, p. 143). În aceste condiţii, legislativul trece într-un plan secund în raporturile cu executivul. Legislativul şi-a pierdut progresiv poziţia privilegiată, aceasta şi pentru că marile probleme ale conducerii statelor au căpătat un grad sporit de tehnicitate care a favorizat ascensiunea tehnocraţilor, scăderea valorii dezbaterilor politice din Adunări, la care se adaugă în numeroase ţări efectele parlamentarismului majoritar – unii autori vorbind chiar de faptul că adevărata separaţie a puterilor nu este între legislativ şi executiv, ci între partidul majoritar şi guvernul provenit din sânul său, pe de o parte, şi opoziţie, având alături o parte a mass-mediei şi societăţii civile, pe de altă parte.

Autorii lucrării *Drept parlamentar* aprofundează fundamentarea controlului parlamentar, pornind de la principiul separației puterilor în stat, și arată că funcția de control parlamentar este o consecință nemijlocită a principiului reprezentării.

Dar chiar dacă această ipoteză își are argumentele ei, nu este mai puțin adevărat că absolutizarea acestora poate conduce la concluzii pripite. Motivul îl constituie faptul că «...un guvern, chiar legat de majoritatea sa printr-o apartenență partizană este rareori asigurat de o susținere necondiționată și aproape inevitabil vor apărea tendințe și conflicte, din când în când, care riscă să devină mai frecvente și mai grave dacă este vorba de majorități de coaliție». Așa că, pe alte căi se poate ajunge, în fapt, la reconstituirea aceluiași echilibru, dar nu pe plan instituțional, ci pe plan politic, funcție de rolul și importanța partidelor politice, a solidarității alianțelor sau omogenitatea partidelor majoritare, facționismul partidului liberal-democrat japonez fiind un exemplu edificator în acest sens, ca și partitocrația italiană.
Dar, în același timp, realizarea prerogativelor legislativului apare incontestabil în declin, cel puțin în comparație cu perioada de început a regimurilor parlamentare. Astfel, funcția de adoptare a legilor este direct afectată de ponderea covârșitoare a proiectelor legislative guvernamentale, votarea unor legi de proveniență parlamentară având un caracter, dacă nu marginal, cel puțin secundar. Apoi, în unele regimuri politice, este restrâns chiar dreptul parlamentului de a adopta norme cu caracter primar, în toate domeniile activității economice și sociale, și acest lucru afectează însuși prestigiul legii, apărând o «concurență» legislativă între Parlament și Guvern.
Este, în acest sens, semnificativă concluzia trasă de Comitetul Consultativ pentru revizuirea Constituției franceze («al celor 16 înțelepți»), în raportul înaintat Președintelui Mitterand, la 15 februarie 1993, și potrivit căreia Adunarea Națională a ajuns într-o situație de subordonare excesivă în raport de puterea executivă, iar Parlamentul și-a văzut redus, în parte, prestigiul său și încrederea în el însuși. La toate acestea se adaugă controlul procedurilor parlamentare de către executiv, delegările legislative, devenite pe alocuri cronice, dificultățile de documentare ale parlamentarilor în multe țări cu privire la aspectele de ordin tehnic ale proiectelor legislative, infinit mai bine aprofundate de mecanismele și resursele guvernamentale.
Cât despre funcția de control politic, același «imperialism» majoritar îi îngrădește atât întinderea, cât și, uneori, eficacitatea. Dacă în ceea ce privește regimul prezidențial, controlul Executivului rămâne esențial, fiind un element definitoriu al sistemului de contraponderi proprii acestui tip de regim politic, în cel parlamentar lucrurile nu stau la fel. Dar aceasta nu înseamnă că parlamentele devin inutile. El își păstrează valoarea lor de «soclu al vieții democratice» al unei națiuni, în sensul că pot reprezenta

Deputații și senatorii, fiind reprezentanți ai națiunii, au nu numai dreptul, dar și obligația, în virtutea mandatului reprezentativ, de a controla afacerile publice, care, prin natura lor, sunt legate de asigurarea binelui public și de apărarea interesului național. Datorită acestor motive, în orice parlament democratic, controlul Executivului și al vieții social-politice, în general, constituie o prerogrativă esențială[58].

Așa cum se poate desprinde din această opinie, fundamentarea controlului parlamentar pune în prim plan ideea de democrație, acesteia fiindu-i asociate puterea poporului și suveranitatea națională, alegerea reprezentanților deținătorului suveran al puterii și îndrituirea acestora de a exercita un control nu numai asupra Executivului, ci și asupra altor activități, ce se află sub imperativul binelui public și al interesului național.

Este interesant să subliniem că dreptul de a exercita controlul este circumscris mandatului reprezentativ, în virtutea căruia, deputații și senatorii acționează în numele poporului și nu se supun unor împuterniciri electorale ori de partid predeterminate.

Justificarea teoretică și practică a controlului parlamentar pe fundamentul reprezentării democratice își găsește o deplină confirmare în diversitatea sistemelor politice.

Astfel, în sistemul politic american, denumit și *sistem prezidențial*, bazat pe o separație netă, rigidă a puterilor, nu putem

---

o tribună liberă pentru opoziție, care poate astfel informa opinia publică despre programul său, limitele și erorile acțiunii guvernamentale. Pe scurt, amenajarea exercitării controlului parlamentar, concomitent cu asigurarea unui statut adecvat unei societăți democratice, pentru opoziție, este de natură a întări rolul legislativului și nu este multă exagerare în ideea că, în societățile contemporane, astăzi, funcția de control este cel puțin la fel de însemnată ca și cea de legiferare, mai ales prin varietatea și supletea ei" (A se vedea Florin Vasilescu, *Considerații privind controlul parlamentar în dreptul comparat*, in „Studii de drept românesc", Editura Academiei, Serie nouă, nr. 1-2, 1996, p. 115).

58. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 249 și urm.

vorbi de existența unei plenipotențe a controlului parlamentar asupra Executivului. Constituția SUA consacră o structură a Executivului, monocratică și monistă, care constă în exercițiul puterii de către un președinte și o administrație publică subordonată acestuia, fără a se constitui un guvern responsabil în fața Parlamentului, respectiv a Congresului SUA. Potrivit art. 2 al Constituției SUA, puterea executivă aparține, în acest stat federal, Președintelui Statelor Unite ale Americii.

Pornind de la modul specific de desemnare a Președintelui SUA, prin votul indirect al națiunii americane, dar, mai ales, de la personalitatea președinților, putem spune că posibilitatea Parlamentului de a exercita un control asupra Președintelui se restrânge la aspecte de importanță mai redusă (aprobarea unor numiri în funcții, controlul unor prerogative de politică externă, vetoul ce poate fi opus unor legi ș.a.)[59]. În nici un caz în acest sistem sancțiunile nu pot duce la demisia Executivului și nici la dizolvarea Parlamentului[60].

Există și regimuri prezidențiale moniste, în care Executivul este alcătuit din Președintele republicii și Guvern. Coexistența Președintelui și a Guvernului în astfel de regimuri prezidențiale nu modifică natura lor monistă, datorită rolului fundamental al șefului Executivului în structurarea și funcționarea acestuia. Astfel de regimuri politice, instaurate în unele state ale Americii de Sud, au penetrat și în țările Europei Centrale și de Est, exemplele cele mai edificatoare fiind Rusia și Belarus[61].

Supunerea Executivului controlului parlamentar cunoaște forme distincte în regimurile bazate pe un Executiv dualist. În opinia lui Philippe Parini, Executivul dualist este o construcție

59. A se vedea Joy M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, 1988, pp. 208 și urm.
60. A se vedea C. Herman Prichett, *The American Constitutional System*, McGraw-Hill Company, New-York, 1976, pp. 43 și urm.
61. A se vedea Ioan Vida, *op. cit.*, pp. 33-34.

specifică regimurilor parlamentare. În aceste regimuri politice, funcția executivă în stat este încredințată unor entități de sine stătătoare, ele având nu numai denumiri diferite (șef de stat, Guvern), dar și legitimări diferite, precum și prerogative pe care le exercită în mod autonom, fiecare asumându-și o anumită responsabilitate politică și juridică în exercitarea funcțiilor. În sistemul executiv dualist prezidează regula potrivit căreia șeful statului este o instituție unipersonală (monarhică sau prezidențială), care se completează cu un organ colegial, a cărui componență este de sorginte politică, adeseori parlamentară, și care are atribuții proprii, distincte de ale șefului de stat, ceea ce îi atrage și răspunderi corespunzătoare.

În aceste tipuri de regimuri politice, controlul parlamentar asupra Executivului îmbracă forme specifice de la un stat la altul, care pun accentul pe relația cu șeful statului, pe cea cu Guvernul sau pe ambele componente ale Executivului.

Valorificarea raporturilor dintre Parlament și Executiv, în acest tip de regim politic, comportă situații diferite de la o țară la alta, în funcție de posibilitatea constituțională a antrenării răspunderii juridice a șefului statului în fața Parlamentului. Din acest punct de vedere, pot fi deosebite două situații:

a) șeful statului nu este responsabil în fața Parlamentului;

b) șeful statului și Guvernul sunt responsabili în fața Parlamentului.

Prima situație este specifică sistemelor monarhice, care nu admit răspunderea șefului de stat față de Parlament, aceasta fiind asumată de Guvern în orice situație.

Cea de a doua situație este specifică sistemelor politice în care șeful de stat este ales prin vot direct sau indirect, ceea ce atrage nu numai asumarea de către acesta a unor atribuții directe, dar și a unor răspunderi privitoare la modul în care funcționează relația dintre șeful statului și Guvern.

În regimurile parlamentare, regimuri în care șeful statului este ales de către Parlament, introducerea răspunderii politice și juridice față de Parlament este des întâlnită, pornindu-se de la principiul conform căruia cel care alege sau acordă încredere este oricând abilitat, prin rațiunea simetriei, să-și retragă votul anterior.

Din acest punct de vedere, regimurile politice parlamentare nu sunt întotdeauna receptive la regulile Executivului dualist. Sub acest aspect, în Germania, putem constata că, deși puterea executivă federală este supusă regulilor regimului parlamentar, concentrarea puterii executive în mâna Cancelarului reprezintă trăsătura definitorie a sistemului. Președintele Republicii Federale Germania numește în anumite funcții publice, reprezintă republica pe plan internațional, încheie tratate, acreditează și primește trimiși diplomatici, numește și revocă din funcție judecătorii, dar Cancelarul este cel care stabilește liniile politicii interne și externe, el își asumă răspunderea politică, dar are și dreptul de a solicita Președintelui dizolvarea Bundestagului.

Mai mult, exercitarea controlului asupra Executivului, în această țară, cunoaște o expresie distinctivă. Pe lângă faptul că Președintele Republicii este neresponsabil, în sens constituțional, în fața Parlamentului, demiterea Cancelarului, care antrenează destituirea Guvernului, este supusă unor reguli speciale, care validează așa-numita moțiune de cenzură constructivă. În virtutea acestor reguli, Bundestagul nu poate demite Cancelarul decât dacă acceptă un succesor al acestuia, cu o majoritate absolută de voturi. În cazul în care o moțiune de neîncredere în Cancelar este respinsă, Președintele Republicii poate, la propunerea Cancelarului, să dizolve Bundestagul, asigurând pe această cale reluarea funcționalității Executivului, pe baza consultării corpului electoral.

În sistemul politic italian, relația dintre Parlament și Executivul bicefal cunoaște și ea elemente specifice. În acest stat,

Executivul are puternice conotații dualiste. Astfel, Președintele Republicii este ales de Parlament, în ședința comună a celor două Camere, la care mai participă și trei reprezentanți ai fiecărei regiuni, aleși de consiliul regional, cu asigurarea reprezentării minorităților din acest consiliu. Pentru alegerea Președintelui Republicii, în primele trei tururi de scrutin este necesară o majoritate calificată de două treimi, iar la următoarele, de o majoritate absolută[62].

Constituția Italiei prevede că Președintele este șeful statului și, în această calitate, el este cel care aprobă trimiterea unui proiect de lege uneia sau alteia dintre Camere. Guvernul nu poate prezenta Parlamentului un proiect de lege în afara aprobării Președintelui Republicii. De asemenea, Președintele numește funcționarii publici, în condițiile legii, are comanda forțelor armate, prezidează Consiliul Suprem de Apărare. Responsabilitatea Președintelui Republicii revine Guvernului, prin obligativitatea contrasemnării actelor prezidențiale de către miniștri, care le propun și pe care și le asumă.

Elemente distincte referitoare la controlul parlementar se constată în regimurile semiprezidențiale sau în regimurile mixte, cum mai sunt acestea denumite, ori regimurile politice care, deși se nasc pe baze specifice regimurilor parlamentare, admit ca alegerea șefului de stat să se facă prin vot universal. Exemplul cel mai edificator l-a dat Franța în 1958, el fiind imitat în alte state europene și de pe alte continente.

Regimul semiprezidențial sau *mixt* este un regim în care Executivul dualist se manifestă în plenitudinea disponibilităților sale. În acest regim, două autorități publice sunt alese prin vot universal, egal, direct și secret. Președintele Republicii și Parlamentul au aceeași legitimitate, iar Guvernul este de emanație parlamentară.

62. Actualul Președinte al Italiei, A. Scalfaro, a fost ales în al optsprezecelea tur de scrutin.

Acest tip de regim politic creează un sistem de relații specifice între șeful statului, Guvern și Parlament. În cadrul respectivelor relații, apare în prim plan responsabilitatea Președintelui Republicii față de Parlament, care are dreptul de a-l suspenda din funcție ori de a-l trimite în judecată pentru înaltă trădare. Pe de altă parte, controlul parlamentar, în acest tip de Executiv dualist, îmbracă forme distinctive, în funcție de configurația politică a Parlamentului și de susținerea electorală a Președintelui. Regulile specifice regimului parlamentar funcționează și în acest sistem (contrasemnarea actelor Președintelui, moțiunea de cenzură etc.), dar elementul nou care apare îl constituie instituirea răspunderii politice a șefului statului față de Parlament, element greu decelabil în Executivul monist și chiar în cel dualist din regimurile parlamentare ori prezidențiale.

O altă problemă se poate pune cu privire la natura controlului parlamentar în regimul elvețian, regim supranumit *regim de adunare*, prin notele specifice care îl diferențiază de regimurile prezidențiale, parlamentare ori semiprezidențiale.

În acest regim politic, raporturile dintre Parlament și Executiv sunt liniare, preeminența Parlamentului fiind un factor determinant. Ca atare, Parlamentul elvețian nu are nici un obstacol în exercitarea controlului asupra autorităților executive, acestea fiind propria sa emanație.

O expresie deosebită a monocrației o reprezintă exemplul României interbelice, a cărei Constituție din anul 1923 statua principiile irevocabilității și inviolabilității șefului statului. Astfel, în virtutea art. 87, „Persoana Regelui este inviolabilă. Miniștrii lui sunt răspunzători. Nici un act al Regelui nu poate avea tărie, dacă nu va fi contrasemnat de un ministru care, prin aceasta chiar, devine răspunzător de acel act".

Profesorul Paul Negulescu preciza, în acest sens, că monarhiile sunt supuse principiilor irevocabilității și inviolabilității. Conform acestei opinii, principiul irevocabilității rezidă în calitatea

ereditară a monarhului, calitate care este indiscutabilă. Atributul inviolabilității comportă unele nuanțări interesante, pe care profesorul Paul Negulescu le reliefează.

În viziunea distinsului constituționalist, conținutul art. 87 din Constituție se instituie într-un simbol emblematic al neresponsabilității (juridice și chiar politice) monarhice. În aceeași optică, inviolabilitatea monarhului derivă din vechiul drept, când puterea absolută a acestuia era fundamentată pe confuziunea puterilor în persoana regelui[63].

Spre deosebire de rege, președintele de republică, în termenii dreptului constituțional, este supus principiului responsabilității.

63. A se vedea Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, București, 1927, pp. 426 și urm.

SECȚIUNEA 2
Sfera controlului parlamentar

În marea majoritate a statelor, controlul parlamentar are ca obiect de acțiune domeniul Executivului, dispozițiile constituționale prevăzând, în acest sens, obligația acestuia de a-și justifica și motiva actele și faptele pe care le exercită asupra gestiunii pe care o realizează, prezentând Parlamentului, la anumite intervale de timp, rapoarte și informări privind modul în care își îndeplinește sarcinile.

În unele state, Guvernul „dă seamă” de activitatea sa o dată pe an, fie cu prilejul prezentării bugetului, fie prin alte măsuri, menite să garanteze buna gestiune financiară. În Germania, de exemplu, Guvernul federal prezintă Parlamentului spre aprobare un raport anual cu privire la buget. În Belgia, Guvernul prezintă un proiect de lege cu privire la execuția bugetară la sfârșitul fiecărui an financiar. În acest stat, bugetele organismelor politice figurează în cele ale ministerelor tutelare, controlul asupra utilizării sumelor de bani în cauză realizându-se pe căile obișnuite ale controlului parlamentar (interpelări, întrebări, dezbateri ale problemelor bugetare etc.).

În Franța, Guvernul prezintă Parlamentului, la sfârșitul fiecărui an financiar, un proiect de lege privitor la execuția bugetului anului anterior. În cadrul comisiilor permanente, mai mult de 40 de raportori speciali controlează utilizarea creditelor bugetare și prezentarea rapoartelor anuale. Curtea de Conturi prezintă Adunării Naționale un raport anual asupra execuției bugetare și poate efectua anchete specifice la cererea uneia dintre comisiile de finanțe.

În Israel, raportul Guvernului asupra conturilor publice este supus anual aprobării Knesset-ului. Întreprinderile de stat, la care statul deține o participare de orice fel, sunt supuse verificării conturilor prin intermediul unui controlor de stat. În același timp, respectivele întreprinderi se află sub autoritatea unui minister și, pe această cale, constituie subiect al controlului parlamentar exercitat de către Knesset.

În Italia, în luna iunie, Guvernul prezintă raportul său anual în fața Parlamentului. În ceea ce privește controlul asupra întreprinderilor publice, acesta se realizează prin intermediul comisiilor competente, care recurg la audieri, interpelări etc[64].

După cum se poate observa, controlul parlamentar are ca o componentă importantă administrarea banilor publici, în această materie întinderea controlului mergând de la utilizarea conturilor bugetare de către Parlament până la ultima verigă bugetară, în mecanismul lor intrând nu numai instituțiile publice, dar și întreprinderile la care statul este acționar.

În formula controlului parlamentar în această materie, sunt cuprinse formele clasice al controlului asupra Executivului, dar în articularea mecanismului sunt introduse și organisme specifice, cum ar fi Curtea de Conturi sau o altă instituție similară acesteia (controlorul de stat), care se află în raporturi distincte cu Parlamentul și cu comisiile permanente ale acestuia.

Referitor la execuția bugetului național și a utilizării banilor publici, nu există nici un dubiu privitor la supunerea acestor activități controlului parlamentar. Dar sfera controlului parlamentar nu se limitează la domeniul precizat. Ea se extinde, așa cum este firesc, și la derularea altor activități de importanță națională, mai ales a acelora care dau expresie suveranității naționale și care fac din Parlament nu numai exponentul voinței generale a poporului, dar și instrumentul prin care titularul suveran al puterii de stat controlează modul în care deciziile ce exprimă această voință sunt duse la îndeplinire. Din punctul

64. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlamentaire, 1985, pp. 1365 și urm.

de vedere menţionat, putem sesiza că obiectul controlului parlamentar este format din ansamblul activităţilor care concură la realizarea programelor de guvernare, la transpunerea în realitate a politicii generale a statului, la supravegherea administraţiei publice de aplicare concretă a legii şi de realizare a serviciilor publice, la respectarea drepturilor şi libertăţilor individuale, la denunţarea şi reprimarea abuzurilor şi a nedreptăţilor.

Din cele de preced, se poate constata, fără echivoc, faptul că pârghia controlului parlamentar, sub aspect instituţional, se extinde, în primul rând, asupra domeniului Executivului, atingând dimensiuni şi intensităţi diferite asupra componentelor acestuia, în funcţie de natura regimului politic.

Controlul exercitat asupra şefului de stat cunoaşte deosebiri în funcţie de forma de stat – monarhică sau republicană. Controlul asupra Guvernului este coloana vertebrală a regimurilor politice bazate pe principiul separaţiei puterilor în stat, înregistrându-se deosebiri notabile cu privire la gradul de extensie al controlului parlamentar asupra administraţiei publice.

Aşa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, controlul parlamentar a evoluat în strânsă legătură cu caracterul democratic al regimului politic. El s-a diversificat, cuprinzând faţete noi, dintre care cele mai recente sunt legate de analiza eficienţei legii. Este o modalitate de control ce are în vedere nu numai dacă legea a fost corect aplicată, ci şi dacă, astfel aplicată, şi-a dovedit eficienţa, adică un control al Parlamentului în sensul unei bucle de „feed-back" asupra influenţei efective a propriei opere. El nu are în vedere numai legile adoptate de Parlamentul actual, ci şi cele ale Parlamentului precedent, deoarece „legile rămân în vigoare cât timp sunt conforme cu legiuitorul actual, care oricând, dacă nu ar fi aşa, le poate abroga"[65].

65. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 249.

În această perspectivă, controlul parlamentar este un control de legalitate. El se adresează tuturor celor care au obligaţia de a respecta şi pune în aplicare legea. Totodată, controlul parlamentar este şi un control politic, ceea ce îl transformă într-un control de oportunitate.

În derularea controlului de legalitate sunt puse în evidenţă nu atât elementele care au determinat o anumită configurare a voinţei legiuitorului la un moment dat al reprezentării sale de către un anumit parlament, cât mai ales confruntarea acestei voinţe generale exprimate cu momentele ulterioare ale evoluţiei sociale, cu realităţile economice şi sociale. Sub acest aspect se poate institui o responsabilitate politică a Parlamentului în faţa corpului electoral, nu numai cu privire la conţinutul legilor pe care le adoptă, dar şi asupra ansamblului legislaţiei, în întregul său, aceasta condiţionând statutul fiecărui membru al societăţii.

Din cele examinate mai sus se desprinde şi concluzia potrivit căreia controlul parlamentar este un control ale cărui graniţe nu pot fi restrânse. Voinţa Parlamentului de a controla unul sau altul din sectoarele ori activităţile în care acţionează legea este, în principiu, nelimitată, singurele restricţii admise fiind cele privitoare la modalităţile, formele, mijloacele şi metodele de intervenţie parlamentară, acestea cunoscând manifestări diferite, după cum este vorba de puterea executivă, de puterea judecătorească sau de alte activităţi economico-sociale ce pot intra în sfera interesului naţional.

O altă trăsătură a controlului parlamentar constă în caracterul posterior al acestuia[66].

66. Mihai Constantinescu şi Ioan Muraru notează că reţinerea caracterului posterior al controlului parlamentar este legată de aplicarea corectă a principiului separaţiei puterilor în stat. „Principiul separaţiei în exercitarea puterii se opune concepţiei potrivit căreia controlul parlamentar ar rezulta din poziţia ierarhic superioară a Parlamentului faţă de celelalte autorităţii. O asemenea concepţie este proprie numai regimurilor politice

Se poate observa deci că, independent de nuanțele care există în diferite sisteme politice, Parlamentul are un rol covârșitor în viața politică a unui stat, fapt ce determină amplitudinea controlului exercitat de către acesta nu numai asupra desfășurării activității în diferite domenii, dar și asupra autorităților publice, ca și asupra domeniului privat al statului. După cum apreciază profesorul Ioan Muraru, controlul parlamentar este necesar și deplin. „El este necesar deoarece Parlamentul ca organ de stat căruia poporul îi delegă funcția deliberativă, trebuie să constate, direct, cum sunt respectate și aplicate Constituția și legile, cum autoritățile statale își realizează rolul ce-l au în mecanismul statal. Controlul exercitat de Parlament este un control deplin"[67].

Caracterul deplin al controlului derivă din faptul că „el se întinde asupra întregii activități desfășurate potrivit Constituției și legilor, având dreptul de a anula acte ilegale, de a revoca organe de stat sau înalți funcționari a căror activitate este nesatisfăcătoare"[68]. În aceeași opinie, controlul parlamentar este diferențiat, în sensul că natura activității controlate, ca și poziția în sistemul statal a autorității controlate determină utilizarea unor forme și mijloace de control specifice.

bazate pe principiul unicității puterii sau, într-o oarecare măsură, regimului politic de adunare, în cadrul căruia există o confuzie a puterilor în favoarea Parlamentului. Într-un regim autentic parlamentar, echilibrul puterilor este astfel asigurat încât să permită acțiunea reciprocă a autorităților publice, una față de alta, fără ca, în cadrul acestei colaborări necesare, o autoritate să-și subordoneze pe alta, fiind antinomic cu acel climat de atotputernicie ce incită ca la orice ocazie una din autorități să-și revendice hegemonia. De aceea, în condițiile unui regim de separație, echilibru și colaborare a autorităților publice în exercitarea puterii, legitimarea controlului parlamentar nu poate rezulta decât din exigențele mandatului reprezentativ, în temeiul căruia parlamentarii sunt în serviciul poporului" (Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 249).

67. Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 114.
68. *Ibidem*, p. 114.

Pentru determinarea sferei controlului parlamentar, profesorul Ioan Muraru recurge la o dublă determinare : la activitățile ce pot fi controlate de Parlament și la instituțiile care pot fi subiecte ale controlului parlamentar. Sub acest aspect, „controlul parlamentar cuprinde activități, organe de stat, acte normative etc. El se exercită de către întregul Parlament, fie de una din Camerele sale (în sistemul bicameral), fie prin alte mijloace și forme de control"[69].

Acceptarea caracterului necesar și deplin al controlului parlamentar nu înseamnă însă manifestarea nelimitată, discreționară, a acestuia. Așa cum precizează autorii lucrării *Drept parlamentar*, controlul „se exercită în cadrul general al competenței constituționale a Parlamentului, deci cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în exercitarea statală a puterii. De aceea, Parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități ale administrației publice, activității de control exercitate de Guvern și nici nu se poate pronunța asupra responsabilității civile, penale, contravenționale etc. a unei persoane, adică nu se poate substitui atribuțiilor unei instanțe judecătorești"[70].

Se poate deduce din cele prezentate că exercitarea controlului parlamentar reprezintă o funcție fundamentală a Parlamentului. Ea se extinde asupra autorităților publice și asupra activităților private ale statului și privește acele acțiuni care cad sub incidența Constituției și legilor adoptate de către Parlament. În activitatea de control, Parlamentul nu se substituie autorităților pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile legale, în limitele legii, pentru transpunerea în practică a cerințelor statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

69. *Ibidem*, pp. 114 și urm.
70. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 148.

Trebuie să remarcăm faptul că mutațiile produse în Europa în ultima vreme au determinat o creștere a rolului parlamentelor în viața politică a statelor europene, în special cele din Europa Centrală și de Est, legitimitatea acestora fiind singura în măsură să justifice luarea unor măsuri radicale în procesul tranziției de la economia supercentralizată la economia de piață.

Ca atare, încă din anul 1983, o serie de reuniuni europene au fost consacrate democrației parlamentare, în cadrul cărora au fost operate revizuiri importante, de ordin conceptual și practic, cu privire la organizarea și funcționarea controlului parlamentar. Astfel, la prima conferință de la Strasbourg, consacrată democrației parlamentare, a fost elaborat „Consensul de la Strasbourg". Potrivit acestui document, protecția libertății și demnității persoanei umane trebuie să se asigure prin dreptul cetățeanului de a alege și de revoca guvernanții prin vot universal și secret, prin responsabilitatea Executivului în fața reprezentanților aleși ai poporului și prin dreptul și datoria celor aleși de a reglementa viața în comun prin legi și de a controla Executivul.

Același document proclamă că democrația înseamnă o societate deschisă, în care statul își trage întreaga sa putere de la popor, ceea ce implică dreptul fiecăruia de a-și exercita drepturile și libertățile fundamentale[71].

Cea de-a doua Conferință de la Strasbourg, din 28-30 septembrie 1987, reafirmând valabilitatea „Consensului de la Strasbourg", a permis unor reprezentanți ai statelor participante să definească răspunderea care revine parlamentarilor, pornind de la faptul că în luarea deciziilor politice ei trebuie să funcționeze ca un seismograf al intereselor și aspirațiilor populației și ca un agent care acoperă în întregime acțiunile de punere în

71. Vezi *Le consensus de Strasbourg*, in „Revue Universelle des Droits de l'Homme", vol. I, 1989, p. 393.

practică a acestora[72]. De asemenea, s-a relevat că una din problemele pe care urmează să le soluționeze parlamentele europene are în vedere lipsa contrainformațiilor care pot controla inițiativele și propunerile guvernamentale. Această lipsă afectează posibilitățile de control ale Parlamentului și de supervizare a activității Executivului, dar suprimarea acesteia depinde de reexaminarea metodelor de lucru ale parlamentarilor, de ameliorarea resurselor logistice ale acestora și a biroticii parlamentare[73].

72. Vezi Heinrich Oberreuter, *Role of parliamentarians and their relationschip with their electors*, in Human Rights, Law Journal, vol. 9, 1988, p. 418.
73. Vezi Jo Benkow, președintele Stortingului norvegian, în „Revue Universelle des Droit de l'Homme", vol. I, 1989, p. 400.

SECȚIUNEA 3
Formele controlului parlamentar și autoritățile publice asupra cărora se exercită

Recunoașterea funcției parlamentare de control implică instituționalizarea, prin Constituție sau prin alte acte normative (legi, regulamente, hotărâri etc.), a unor forme de exercitare a activității de control. Aceste forme de exercitare a controlului parlamentar diferă de la un regim politic la altul și, chiar în state cu același regim politic, cunosc modalități distincte de manifestare. În raport cu amplitudinea funcției de control parlamentar există un număr variabil de forme prin care acesta se exercită. Ca atare, numărul și dimensiunea formelor controlului parlamentar diferă în funcție de viziunea care se imprimă controlului parlamentar, anvergurii pe care o are în sistemul politic și în practica exercitării acestuia.

În general, se admite că exercitarea controlului parlamentar asupra administrației publice se realizează prin întrebări adresate miniștrilor, prin interpelări, prin anchete parlamentare efectuate de comisii[74]. Așa cum rezultă din studiile realizare de către Uniunea Interparlamentară, controlul parlamentar se rezumă la chestiunile bugetare, la întrebări, interpelări și comisii de anchetă.

În realitate, aria controlului parlamentar și, mai ales, formele prin care se exercită cunosc o amplă dezvoltare teoretică și practică.

Astfel, profesorul Jean Gicquel consideră că termenul de control conține o multitudine de forme, care merg de la activități de informare a Parlamentului, până la angajarea răspunderii

74. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlamentaire, 1995, p. 1399.

puterii executive, trecând prin adoptarea de către fiecare adunare a rezoluțiilor în materie comunitară[75]. În această concepție, formele de exercitare a controlului parlamentar sunt mult mai variate, în spațiul lor intrând: informarea Parlamentului prin declarații ale Guvernului, prin întrebări adresate de parlamentari Guvernului, prin comisii parlamentare, prin angajarea răspunderii Guvernului asupra unui text, conjugată cu posibilitatea introducerii unei moțiuni de cenzură, adaugându-se angajarea răspunderii Guvernului asupra programului ori asupra unei declarații de politică generală, ca și moțiunea simplă care intervine la inițiativa deputaților[76].

Așa cum, pe bună dreptate, observă profesorul Ioan Muraru, „formele și mijloacele specifice prin care se exercită controlul parlamentar pot fi sistematizate astfel: *a)* controlul exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamentului; *b)* controlul exercitat prin comisiile parlamentare; *c)* controlul exercitat prin întrebări și interpelări; *d)* dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare; *e)* controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor; *f)* controlul exercitat prin Avocatul Poporului (Ombudsman)"[77].

După cum se poate observa, în această opinie, controlul parlamentar este conceput într-un câmp amplu, care privește în egală măsură activitatea autorităților statale, în special a Executivului, dar și activitatea de elaborare a legii, în acest proces Guvernul fiind supus unei puternice acțiuni parlamentare, care îmbracă nu numai aspecte de control, dar și de informare a parlamentarilor asupra situației care determină adoptarea unor noi soluții juridice.

Autorii monografiei *Drept parlamentar* abordează o problemă interesantă, care derivă din modul de înțelegere a funcțiilor

75. A se vedea Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 704.
76. *Ibidem*, pp. 714 și urm.
77. Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 114.

Parlamentului. În acest sens, se arată că funcțiile Parlamentului sunt multiple, în cadrul lor înregistrându-se atât funcția de control, cât și funcția de revocare a unor autorități statale. Se consideră că moțiunea de cenzură nu poate fi încadrată numai în conținutul funcției de control parlamentar, deoarece exercitarea ei poate duce la demiterea Guvernului, ceea ce intră și în conținutul funcției de revocare a unor autorități publice[78].

În materia controlului parlamentar, un punct de vedere distinct aparține profesorului Ion Deleanu. În opinia sa, funcțiile Parlamentului nu numai că se constituie într-un sistem, dar ele au un câmp de expansiune mult mai larg, pornindu-se de la ideea că rațiunea de a fi a unui parlamentar este aceea de a acționa. Sub semnul imperativului acțiunii, Parlamentului îi sunt atribuite ca funcții principale: reprezentarea, recrutarea personalului guvernamental și a altor persoane care urmează să îndeplinească unele prerogative, determinarea cadrului general al politicii externe, declanșarea procedurii judiciare față de anumite persoane, informarea, controlul, deliberarea[79]. În același sens, autorul nu neagă interferențele dintre funcțiile Parlamentului, controlul parlamentar cunoscând o serie de proceduri și mijloace în ansamblul cărora pot fi identificate: încunoștințarea, consultarea prealabilă, aprobarea (prealabilă, ulterioară sau prealabilă și ulterioară), acceptarea programului de guvernare, interpelarea, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege[80]. Ceea ce prezintă un interes deosebit, în opinia autorului, este faptul că procedurilor și mijloacelor de control le corespund sancțiuni care privesc încunoștințarea neîntârziată a Parlamentului (cu privire la măsurile de respingere a unei agresiuni), consultarea prealabilă a Parlamentului (în cazul dizolvării Parlamentului și în cazul organizării unui referendum) și aprobarea unor acțiuni ori a unor acte ale Președintelui României (mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate, instituirea stării de asediu ori a stării de urgență, abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe)[81].

78. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 148.
79. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 273.
80. *Ibidem*, p. 282.

Profesorul Ion Deleanu nominalizează și sfera formelor de control parlamentar, o serie de proceduri și mijloace de control cărora, obligatoriu sau aleatoriu, li se asociază sancțiuni politice sau penale. În categoria acestora intră acceptarea de către Parlament a programului de guvernare și acordarea votului de încredere, interpelarea, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, suspendarea din funcție a Președintelui, solicitarea pornirii urmăririi penale împotriva unui membru al Guvernului[82].

Autorii, ale căror opinii le-am prezentat mai sus, așa cum se poate observa cu ușurință, au interpretări proprii asupra numărului și ariei funcțiilor parlamentare, ceea ce atrage deosebiri de vederi cu privire la amplitudinea funcției de control, la sfera acesteia și la mijloacele constituționale, legale și regulamentare, de exercitare a controlului parlamentar. În fiecare situație există o anumită logică a construcției edificiului controlului parlamentar, conturându-se în cele mai multe cazuri o paradigmă normativă de exercitare a acestuia, fundamentată pe un set inconfundabil de argumente.

În cele ce urmează, valorificând și modelele deja constituite, ne propunem să imaginăm formele controlului parlamentar într-o construcție care să corespundă criteriilor logicii și funcționalității. Criteriul pe care îl propunem pentru o eventuală clasificare și ierarhizare a formelor de control parlamentar îl constituie direcția de orientare a acestuia, respectiv determinarea autorității publice asupra căreia el este îndreptat. Pe

81. *Ibidem*, pp. 282 și urm.
82. *Ibidem*, pp. 284 și urm.

lângă criteriul instituțional, vom încerca să distingem și un criteriu material, în cadrul fiecărui câmp controlat, în virtutea căruia pot fi identificate forme specifice de control în interiorul fiecărei relații dintre Parlament și autoritatea controlată.

Recursul la această metodă pleacă nu atât de la procedurile parlamentare existente în materie de control, cât de la necesitatea de a identifica lipsa lor în unele spații ale controlului parlamentar, deși existența acestora este reclamată de funcționalitatea sistemului politic, dar mai ales de exercitarea de către Parlament a unui control deplin și diferențiat.

Din perspectiva semnalată, controlul parlamentar presupune specificitatea acestuia, în funcție de autoritățile asupra cărora se exercită, iar în cadrul fiecărei relații de control dintre Parlament și autoritățile publice există, sau ar trebui să existe forme concrete de manifestare a acestuia. Materializarea prezentului punct de vedere conduce la observarea următoarelor relații de control parlamentar:

§ 1. Controlul asupra șefului statului

§ 2. Controlul asupra Guvernului

§ 3. Controlul asupra administrației publice de stat (centrale)

§ 4. Controlul asupra administrației publice locale

§ 5. Controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat

§ 6. Controlul asupra agenților (operatorilor) economici

§ 1. *Controlul asupra șefului statului*

Această funcție comportă conotații speciale, corespunzător poziției și rolului șefului de stat în sistemul autorităților publice.

Astfel, în regimurile prezidențiale bazate pe o separație rigidă a puterilor în stat, controlul parlamentar asupra executivului, respectiv asupra președintelui sau nu există, sau este

redus la un număr minim de atribute. În acest regim politic, președintele dispune de întreaga putere guvernamentală, el fiind șeful puterii executive și șeful administrației federale. În SUA, secretarii, care acționează ca adevărați miniștri ai Președintelui, nu au în cele din urmă nici o putere în fața șefului Executivului.

Cu toate acestea, alegerea secretarilor (șefii departamentelor Executivului), cel mai important fiind secretarul de stat (ministrul de externe în echivalent european), este supusă aprobării Senatului; această aprobare în rare cazuri este respinsă. Aceleiași reguli îi este supusă și numirea în funcții publice federale, aprobarea Senatului fiind dată cu majoritate simplă de voturi.

Controlul parlamentar asupra instituției Președintelui SUA implică aspecte deosebite, în cazul în care este vorba de tratatele internaționale. În astfel de cazuri, Senatul are o putere de control mult mai mare asupra Președintelui, tratatele negociate și semnate de acesta neputând avea forță juridică fără obținerea unui vot de două treimi în Senat. Ceea ce este specific sistemului prezidențial, este faptul că Președintele nu este responsabil politic în fața acestuia, după cum nici secretarii săi. Totuși, Camera Reprezentanților și Senatul pot să-l supună pe Președintele procedurii *impeachement*-ului, respectiv poate dispune trimiterea acestuia în judecată penală pentru trădare, corupție, crimă împotriva treburilor publice ori delicte grave[83].

83. În opinia lui Jaques Cadart, responsabilitatea penală a Președintelui SUA este una specială. Ea nu intervine în materia regulilor obișnuite de drept penal, deoarece Președintele se bucură de inviolabilitate (el nu poate fi arestat, urmărit sau judecat). Cu toate acestea, Președintele este supus unor reguli excepționale ale răspunderii penale, care se aplică și vicepreședintelui SUA, cât și tuturor titularilor de funcții publice civile. (A se vedea J. Cadart, *op. cit.*, p. 452; Cristian Ionescu, *Sisteme constituționale contemporane*, Editura Șansa, București, 1994, p. 192.)

Acestor forme specifice de control parlamentar pentru sistemul prezidențial li se adaugă și forme cunoscute în celelalte sisteme politice. Ne referim, în primul rând, la procedura întrebărilor adresate de parlamentari secretarilor Executivului și la anchetele parlamentare, care au o largă răspândire în practica parlamentară americană. În acest sens, este de reținut că puterea comisiilor permanente ale celor două Camere ale Congresului american este remarcabilă. În cadrul așa-numitelor *hearings*-uri, comisiile permanente pot convoca orice persoană, pentru a fi interogată asupra oricărei probleme ce intră în competența comisiei. Aceste audieri vizează întreaga activitate parlamentară și ele au în vedere reprezentanții grupurilor de interese, în special pe cei care practică activități de lobby[84].

În republica parlamentară, în regimul semiprezidențial sau de adunare, formele controlului parlamentar nu numai că sunt recunoscute oficial, dar ele sunt și mai numeroase.

Regula de bază a exercitării controlului parlamentar asupra șefului de stat pornește de la iresponsabilitatea sa juridică în fața Parlamentului. Acest mod de a concepe relațiile dintre Parlament și șeful statului își are originile în Anglia, mai precis în constituirea, alături de șeful statului, a unui cabinet format dintr-un grup de oameni cărora le revine competența de a asigura gestionarea treburilor publice.

Modelul englezesc, în cadrul căruia șeful statului este reprezentantul națiunii, impune cabinetul ca al doilea element al Executivului[85]. Transpunerea în practică a acestui model a dus la conferirea unor atribuții specifice șefului de stat, pe care acesta le exercită în colaborare și chiar sub semnătura membrilor Guvernului sau ai Consiliului de Miniștri, ceea ce face

84. A se vedea Ch. Debbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Boudron, Jean-Claude Ricci, *op. cit.*, pp. 250-251.
85. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlamentaire, 1995, p. 1298.

ca răspunderea pentru exercitarea prerogativelor șefului de stat față de Parlament să se transfere în exclusivitate Guvernului.

§ 2. ***Controlul asupra Guvernului***

Funcția controlului parlamentar asupra Executivului are o mare pondere, intensitate și regularitate în activitatea Adunărilor reprezentative.

Amplitudinea și dinamica manifestării controlului parlamentar asupra Guvernului se explică atât prin dependența activității parlamentare de inițiativele guvernamentale, cât și prin rolul determinant care revine Guvernului în convertirea practică a deciziilor și opțiunilor parlamentare.

Astfel, exercitarea de către Parlament a controlului asupra Guvernului vizează, pe de o parte, acțiunile Guvernului de informare a Parlamentului, iar, pe de altă parte, intervențiile parlamentare de verificare a activității Guvernului.

1. *Informarea Parlamentului*

Informarea Parlamentului se face prin modalități specifice, în cadrul acestora figurând diverse rapoarte, informări, dări de seamă etc., prezentate de Guvern Parlamentului; informările prezentate de delegațiile parlamentare externe; întrebările și petițiile adresate Parlamentului; interpelările adresate Guvernului și membrilor acestuia. Informarea Parlamentului nu se face însă în exclusivitate de către Guvern. Acestei informări i se adaugă activitatea informativă, pe care o realizează diplomația parlamentară instituționalizată la nivelul delegațiilor parlamentare externe. În fine, informarea Parlamentului și a membrilor săi se realizează prin intermediul petițiilor și chiar prin contactul direct al parlamentarilor cu alegătorii[86].

86. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlamentaire*, 2e edition, Montchrestien, Paris, 1996, pp. 233 și urm.

1.a. Obligativitatea Guvernului de a informa Parlamentul se realizează prin procedeele rapoartelor, informărilor, dărilor de seamă etc., pe care Guvernul le prezintă Parlamentului la cererea acestuia ori în virtutea unor dispoziţii constituţionale sau legale. Raţiunea acestor informări rezidă din necesitatea asigurării funcţionării Parlamentului. Un Parlament neinformat este întotdeauna la dispoziţia Executivului, transformându-se într-un simplu organ de ratificare a deciziilor guvernamentale. Pentru evitarea unor astfel de situaţii, care afectează principiul suveranităţii naţionale şi estompează exercitarea puterii de către popor prin transferarea deciziei politice de la reprezentanţii aleşi ai naţiunii la membrii Guvernului, este necesar ca membrii Parlamentului să se afle în deplină cunoştinţă de cauză atât asupra competenţelor pe care le pot exercita, cât şi asupra conţinutului activităţii exercitate de Guvern. Pe de altă parte, informarea parlamentarilor este utilă şi pentru întreţinerea dialogului cu electoratul, condiţie *sine qua non* a exercitării mandatului parlamentar.

Privită într-un cadru general, informarea Parlamentului de către Guvern este o condiţie a exercitării controlului parlamentar asupra acestuia. Aşa cum rezultă dintr-un studiu realizat de Uniunea Interparlamentară, în majoritatea statelor examinate regulile constituţionale prevăd obligaţia Executivului de a da seamă, în faţa Parlamentului, de activitatea pe care o desfăşoară, urmând ca pe această bază să fie exercitat un control permanent asupra Guvernului[87]. În diferite state, procedurile parlamentare privitoare la informarea Parlamentului cunosc extensiuni şi efecte specifice. Pentru ilustrarea lor, preferăm să luăm în discuţie un studiu de caz, şi anume cel al Franţei.

Potrivit art. 49 al Constituţiei Franţei, Guvernul este dator să informeze Parlamentul, declaraţiile prezentate în conformitate cu respectivele prevederi constituţionale nefiind apte să pună în cauză răspunderea Guvernului.

87. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlamentaire, 1995, pp. 1399 şi urm.

În acest sens, Regulamentul Adunării Naţionale, în art. 132 alin. 7, prevede că declaraţiile la care se referă art. 49 din Constituţie nu pot fi urmate de nici un vot. În acelaşi sens se pronunţă şi art. 39 alin. 4 al Regulamentului Senatului, care precizează că, în astfel de cazuri, dezbaterile sunt închise după audierea vorbitorilor înscrişi şi eventualul răspuns al Guvernului. În cazul declaraţiilor care nu pot fi susceptibile de dezbateri, art. 132 alin. 6 al Regulamentului Adunării Naţionale stabileşte că Preşedintele poate autoriza un singur vorbitor pentru a da răspuns Guvernului. În schimb, art. 37 alin. 3 din Regulamentul Senatului recunoaşte dreptul fiecărui grup parlamentar de a da un răspuns Guvernului, printr-un singur vorbitor.

Acestor declaraţii guvernamentale, în Franţa, le sunt asociate şi declaraţii urmate de dezbateri, care sunt provocate de Guvern. Conferinţa preşedinţilor stabileşte timpul global atribuit dezbaterii declaraţiei guvernamentale. Timpul se repartizează grupurilor parlamentare de către Preşedintele Adunării Naţionale, pe baza ponderii acestora în totalul membrilor Camerei. Deputaţii care nu aparţin unui grup parlamentar beneficiază, prin primul dintre aceştia care se înscrie la cuvânt, de un interval de timp de 10 minute.

În Senatul francez, Conferinţa preşedinţilor decide dacă o declaraţie a Guvernului va fi sau nu urmată de dezbateri. În cazul în care se aprobă organizarea unei dezbateri, regulile acesteia sunt similare celei din Adunarea Naţională.

În sistemul parlamentar francez, informarea Parlamentului de către Guvern se face şi prin comunicările pe care Guvernul la face Parlamentului. Ori de câte ori un membru al Guvernului doreşte să intervină în Parlament, el poate să o facă în virtutea art. 31 din Constituţia Franţei. De astfel, aceste prerogative

guvernamentale sunt întâlnite şi în alte parlamente europene, în virtutea principiului cooperării funcţionale a puterilor în stat.

1.b. Informarea Parlamentului de către delegaţiile parlamentare externe. Parlamentele lumii sunt conectate din ce în ce mai mult la organisme internaţionale, în cadrul cărora se numără Uniunea Interparlamentară, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Parlamentul European, Adunarea Parlamentară a Uniunii Europei Occidentale, Adunarea Parlamentară a NATO etc. Aceste forme de diplomaţie parlamentară au rolul de a armoniza activitatea parlamentelor naţionale cu cea a organismelor internaţionale, pe lângă care sunt acreditate sau au raporturi de cooperare.

Pentru statele din Europa Centrală şi de Est, prezenţa delegaţiilor parlamentare externe la reuniunile acestor organizaţii internaţionale este legată de perspectiva integrării în structurile europene şi euro-atlantice, deziderat care are nu numai o puternică semnificaţie politică, dar care face ca realizarea sa, fără sprijin parlamentar, să devină o simplă utopie. Activitatea delegaţiilor externe este supusă interogaţiilor fie în plenul Parlamentului, al uneia din Camerele sale, fie într-o comisie parlamentară, de regulă Comisia de politică externă, în toate cazurile sub supravegherea Biroului Permanent, care asigură legătura între aceste delegaţii şi Parlament. Informaţiile primite de la delegaţiile parlamentare externe sunt, la rândul lor, surse pentru noi decizii în materie legislativă, de control sau pentru desfăşurarea acţiunilor de diplomaţie parlamentară.

1.c. Petiţiile şi informarea Parlamentului de către alegători

Dreptul de petiţionare este un drept care a apărut pe plan constituţional în procesul de democratizare a vieţii politice şi sociale. Declaraţia franceză, din anul 1789, lăsa să se întrevadă apariţia unui posibil drept de petiţionare în chiar preambului său:

„Reprezentanţii poporului francez, constituiţi în Adunarea Naţională, considerând că ignoranţa, uitarea şi dispreţul pentru drepturile omului sunt singurele cauze ale nenorocirilor publice şi ale corupţiunii guvernămintelor, au hotărât de a exprima, într-o declaraţie solemnă, drepturile naturale, inalienabile şi sacre ale omului, pentru ca astfel, această declaraţiune fiind cunoscută tuturor membrilor corpului social, să le aducă aminte, fără încetare, drepturile şi îndatoririle lor”[88].

Declaraţia proclama în art. 12 necesitatea unei forţe publice pentru garantarea drepturilor omului şi cetăţeanului. Acelaşi articol al Declaraţiei dicta ritos că această forţă este instituită în folosul tuturor, iar nu în avantajul particular al celor care exercită puterea.

Exegeza acestor texte a dat naştere dreptului de petiţionare, înţeles ca un mijloc de control al componenţilor corpului electoral asupra autorităţilor publice, în primul rând asupra reprezentanţei naţionale.

În practică, exercitarea acestui drept de petiţie constituie o preocupare importantă a Parlamentului. În genere, regulamentele parlamentare nu numai că acordă o recunoaştere deplină exercitării acestui drept, de către orice persoană interesată, dar stabilesc norme precise privitoare la primirea, înregistrarea, examinarea şi soluţionarea petiţiilor primite pe calea audienţelor sau prin poştă. Petiţiile primite pe aceste căi sunt transmise, spre examinare, comisiilor parlamentare, care pot utiliza informaţiile primite în amendarea reglementărilor juridice existente ori în construirea soluţiilor juridice în proiectele de lege pe care le examinează.

În cazurile în care petiţiile adresate Parlamentului nu sunt relevante pentru procesul legislativ, dar prezintă importanţă pentru alte autorităţi publice, ele sunt transmise conducătorilor acestora, pentru o competentă soluţionare.

88. *Apud* Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 509.

În sfârşit, comisiile, în funcţie de importanţa elementelor înscrise în cuprinsul petiţiei, pot hotărî ca problema ce face obiectul petiţiei să fie supusă Parlamentului ori uneia dintre Camerele sale.

Utilizarea informaţiilor cuprinse în petiţiile adresate Parlamentului prezintă un multiplu interes : ele pot constitui o motivaţie sau un fundament pentru elaborarea unor soluţii juridice în procesul legislativ ; pot releva disfuncţionalităţi în procesul conducerii sociale, constituindu-se în semnale de alarmă pentru autorităţile publice ; pot declanşa acţiuni de protecţie socială ; pot antrena răspunderea politică şi juridică a unor demnitari de stat sau a unor funcţionari publici ; pot sta la baza deciziilor individuale ale parlamentarilor, fără însă a-i obliga pe aceştia în luarea unei decizii finale.

1.d. Întrebările şi interpelările. Aşa cum relevă studiul realizat de Uniunea Interparlamentară, întrebările reprezintă în 80 de ţări o modalitate precumpănitoare de informare şi de control asupra Guvernului, indiferent dacă acesta este sau nu responsabil din punct de vedere politic în faţa Parlamentului.

Întrebările pot fi adresate membrilor Guvernului oral sau în scris. Miniştrii pot răspunde şi ei fie oral, fie în scris. Ei sunt obligaţi să răspundă la întrebările care le sunt adresate, cu excepţia cazurilor prevăzute de regulament referitoare la inadmisibilitatea întrebării[89].

În Canada, membrii Senatului pot adresa miniştrilor întrebări scrise şi orale, în fiecare zi, într-un interval de 45 de

89. Întrebările, ca modalitate de control parlamentar, au apărut în Anglia. În Parlamentul englez, începând cu anul 1849, s-a introdus o procedură de sine-stătătoare, privitoare la adresarea de întrebări miniştrilor. În timpul şedinţelor parlamentare, o parte a timpului este afectată întrebărilor sub denumirea de *question time*. Răspunsurile scrise la întrebări au fost inaugurate în 1902, sub motivaţia cererii exprese a parlamentarului ori dacă, din cauza lipsei de timp, nu se poate oferi un răspuns oral (A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlementaire, 1995, p. 1400).

minute. Întrebările orale sunt urmate de un răspuns imediat, în măsura în care ministrul în cauză consideră acest lucru necesar. De notat este faptul că miniştrii nu sunt obligaţi să răspundă la întrebările orale. În schimb, întrebările scrise sunt adresate miniştrilor în afara şedinţelor Senatului, aceştia având obligaţia de a răspunde senatorilor fie în scris, fie prin viu grai în faţa Senatului. În faţa acestei Camere, întrebările nu pot da naştere la dezbateri. În acelaşi stat, în faţa celei de a doua Camere, membrii Guvernului trebuie să răspundă la întrebările scrise sau orale ale deputaţilor în termen de 15 zile, existând şi posibilitatea amânării răspunsurilor până la sfârşitul sesiunii. În cazul în care răspunsul oferit de ministru nu este satisfăcător, întrebarea poate da naştere la dezbateri, care nu pun însă în joc răspunderea Executivului.

În Senatul SUA, dreptul senatorilor de a adresa întrebări se exercită numai în scris. Acest drept se exercită de către senatori în mod nemijlocit ori prin intermediul comisiilor permanente. Răspunsurile la întrebări se transmit solicitanţilor în scris, deoarece funcţionarii administraţiei SUA, cărora le sunt adresate întrebări, nu sunt obligaţi să participe la şedinţele Senatului. În Camera Reprezentanţilor, întrebările se adresează prin intermediul comisiilor permanente sau de către Cameră, în întregul ei, printr-o motivare. Răspunsurile Executivului trebuie date în termenul stabilit de comisia permanentă sau prin moţiune.

În Franţa, întrebările au un statut constituţional. În virtutea art. 48 alin. 2 din Constituţia Franţei, o zi pe săptămână era rezervată cu prioritate întrebărilor membrilor Parlamentului şi răspunsurilor Guvernului. Legea constituţională din 4 august 1995 a stabilit ca măcar o zi pe săptămână să fie rezervată întrebărilor şi răspunsurilor la întrebări, în conformitate cu practica parlamentară de până atunci, practică oprită de Consiliul Constituţional, care a dat o strictă interpretare Constituţiei,

arătând că prevederile Legii fundamentale nu admit mai mult de o zi pe săptămână pentru întrebări și răspunsuri guvernamentale. Aceeași decizie a Consiliului Constituțional stipulează că dreptul de a pune întrebări revine în exclusivitate parlamentarilor, ceea ce exclude posibilitatea ca diferitele structuri interne ale Parlamentului să exercite un asemenea drept. În sfârșit, răspunsul trebuie să emane de la Guvern, ceea ce presupune ca în toate cazurile primul-ministru să desemneze pe cel care răspunde la întrebare[90].

În Franța, ca și în alte țări, *întrebările orale* se numesc ca atare, deoarece ele sunt expuse oral în ședințele Camerei consacrate acestora. Totuși, ele se prezintă în scris președintelui Camerei, într-o redactare sumară, limitată la ideile care permit înțelegerea conținutului întrebării. Președintele o va trimite Guvernului, care este obligat să o publice în Jurnalul Oficial.

În Adunarea Națională a Franței, cel care pune o întrebare, care nu este urmată de dezbateri, are la dispoziție două minute, iar ministrul dispune de 5 minute pentru răspuns.

Sistemul francez, care exclude interpelările, admite, în locul acestora, întrebările orale urmate de dezbateri. Acestea pot avea ca obiect probleme europene, probleme guvernamentale și probleme bugetare. Interesul pentru aceste întrebări a dus la redimensionarea ședințelor Adunării Naționale și Senatului. În Adunarea Națională, ședințele au avut la început durata de 1 oră și 45 de minute, apoi de 1 oră și 50 de minute (1988), pentru ca, în cele din urmă, să fie reduse la 1 oră și 30 de minute (1993). Ulterior, prin aplicarea noii legi constituționale din 1995, în cursul ședințelor de marți și miercuri, o oră este consacrată întrebărilor adresate Guvernului.

Întrebările scrise constau și ele în cereri de informații adresate Guvernului, dar se deosebesc de cele orale prin faptul că

90. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, pp. 235 și urm.

nu sunt adresate într-o ședință publică, ci sunt transmise Guvernului prin intermediul secretariatului general, urmând a fi publicate, într-o redactare succintă, în Jurnalul Oficial. În conformitate cu prevederile art. 139 alin. 5 și 6 din Regulamentul Adunării Naționale și art. 175 din Regulamentul Senatului, răspunsul ministrului trebuie publicat în luna care urmează publicării întrebării, acest termen putând fi mărit cu cel mult o lună[91].

Miniștrii, cărora le-au fost adresate întrebări scrise, pot refuza un răspuns numai în măsura în care interesul public nu le permite să răspundă.

Așa cum rezultă din practica parlamentară, beneficiarii drepturilor de a pune întrebări Guvernului sunt parlamentarii, fără a se face deosebire între apartenența acestora la majoritatea parlamentară ori la opoziție. Parlamentarii majorității parlamentare, prin întrebările adresate Guvernului, sunt datori să atragă atenția asupra respectării programului de guvernare. Parlamentarii din opoziție uzează de întrebări pentru a atrage atenția guvernanților că înfrângerea legii, manifestările de arbitrariu pot pune în joc răspunderea ministerială, întrebările fiind o „trambulină" pentru promovarea altor forme de control parlamentar, putându-se merge până la moțiunea de cenzură.

Spre deosebire de întrebări, *interpelările* reprezintă o modalitate de control parlamentar care pune în joc răspunderea Guvernului. Interpelarea este o întrebare urmată de dezbateri, care pot declanșa un vot prin care se exprimă încrederea sau neîncrederea în Guvern. În același timp, interpelarea, pentru a duce la antrenarea răspunderii Guvernului, se cere a avea ca obiect problematica generală a activității Guvernului, aspectele sale esențiale, și nu elemente care conțin de disfuncțiuni la nivelul unui departament. Prin dimensiunile sale, ca și prin urmări, interpelarea este nu numai un mijloc de informare a

91. *Ibidem*, p. 238.

Parlamentului, ci și un instrument de control, care exprimă tranșant poziția Parlamentului față de Guvern.

În Parlamentul englez, interpelările îmbracă o formă aparte, cunoscută sub denumirea de moțiuni de amânare (*motion of ajournement*). Moțiunile de amânare seamănă cu interpelările numai în cazul în care ele provoacă prelungirea ședinței parlamentare pentru ca un ministru să răspundă la o întrebare adresată de un parlamentar. O a doua situație are în vedere amânarea închiderii sesiunii înaintea vacanței parlamentare. În astfel de cazuri, membrii Camerei Comunelor pot depune o moțiune de acest gen pentru a provoca o dezbatere asupra unor întrebări adresate cabinetului. Acest gen de dezbateri nu este urmat de un vot. În plus, există și moțiunea de amânare, având caracter de urgență. Această moțiune privește o problemă determinată, care nu suportă amânare.

În astfel de cazuri, speakerul apreciază dacă problema ridicată cere o dezbatere și supune moțiunea la vot. În cazul în care Camera Comunelor votează în acest sens, procedura de introducere a chestiunii în dezbaterea Camerei și dezbaterea ca atare au semnificația unei interpelări[92].

1.e. Comisiile de anchetă formează unul din cele mai importante mijloace de exercitare a controlului parlamentar, deoarece ele reprezintă un demers nemijlocit de verificare a activității Guvernului ori a administrației publice, prin intermediul unei structuri interne a Parlamentului.

Exercitarea controlului parlamentar asupra Guvernului și a administrației publice, uneori chiar asupra instituțiilor și a întreprinderilor cu capital de stat, se poate realiza prin intermediul unor comisii constituite special în acest scop – comisii de anchetă – ori prin învestirea comisiilor permanente cu atri-

92. A se vedea *Les Parlements dans le Monde*, Union Interparlamentaire, 1995, p. 1402.

buții de control parlamentar. Esența anchetelor parlamentare rezidă în însărcinarea unui număr de parlamentari cu exercitarea unei activități de control al unui segment determinat al Executivului, activitate care se finalizează cu o informare a Parlamentului, cuprinsă într-un raport, care permite acestuia să decidă cu privire la problematica investigată[93].

Comisiile de anchetă parlamentară îndeplinesc, în principiu, două funcții:

- culeg informații pentru exercitarea dreptului de inițiativă legislativă ori pentru definitivarea rapoartelor cu privire la proiectele de lege pe care le examinează;
- verifică activitatea Executivului, a administrației publice și a altor activități de interes public.

În diferite state europene, comisiile parlamentare de anchetă cuprind forme diferite de manifestare, în special sub aspectul competenței și al procedurilor pe care le urmează investigația și raportul final. Sunt edificatoare, în acest sens, câteva exemple.

Astfel, în Republica Federală Germania, înființarea comisiilor de anchetă are o bază constituțională și este reglementată într-un regulament special (documentul V/4209 al Bundestagului). Acest regulament se bazează pe un proiect de lege privitor la comisiile de anchetă, care nu a fost adoptat până în prezent. În privința Bundesratului, Camera superioară a Parlamentului german, Constituția nu face nici o precizare în privința comisiilor de anchetă. Cu toate acestea, Constituția admite ideea că Bundesratul poate efectua investigații prin intermediul comisiilor existente.

În Bundestag, constituirea comisiilor de anchetă se face la cererea unui sfert din membrii săi. Aceste comisii poartă denumirea de comisii create la cererea minorității parlamentare. Respingerea unei astfel de cereri se poate face numai în măsura

93. *Ibidem*, pp. 1402-1403.

în care obiectul comisiei de anchetă este contrar Constituţiei. Respingerea cererii minorităţii fără motiv poate fi supusă examinării tribunalului constituţional federal.

De asemenea, Bundestagul mai poate crea o comisie de anchetă, la cererea a cel puţin 5% din membrii săi, prin vot majoritar. Constituţia germană nu prevede numărul minim ori maxim al membrilor comisiilor de anchetă. Dar în aceste comisii, ca şi în alte comisii parlamentare, se asigură reprezentarea proporţională a grupurilor parlamentare. Preşedinţia comisiilor de anchetă se atribuie tot în funcţie de mărimea grupurilor parlamentare, ţinându-se seama de data constituirii comisiei.

Astfel, preşedinţia primei comisii de anchetă va fi acordată celui mai mare grup parlamentar, a doua, celui care urmează în ordine numerică. Dacă se constituie o a treia comisie de anchetă şi dacă grupul parlamentar care ar urma la rând este puţin numeros, este posibil ca el să nu obţină decât conducerea celei de-a cincea ori a şasea comisii de anchetă. În cazul în care preşedinţia comisiei a fost adjudecată de majoritatea parlamentară, vicepreşedintele va aparţine minorităţii, rolurile inversându-se în funcţie de poziţia majorităţii şi a minorităţii.

Competenţa comisiilor de anchetă este amplă; ea se extinde la competenţa constituţională a Bundestagului. Sunt exceptate de la anchetele parlamentare problemele care revin competenţei landurilor, hotărârile judecătoreşti şi problemele private. Sunt, de asemenea, exceptate de la controlul parlamentar, prin intermediul comisiilor de anchetă, problemele care antrenează răspunderea Executivului şi chestiunile curente ale guvernării. Din punct de vedere practic, desfăşurarea anchetelor judiciare în paralel cu anchetele parlamentare este admisă, existând posibilitatea suspendării uneia până la încheierea celeilalte.

Articolul 44, paragraful 2 al Constituţiei conferă comisiilor de anchetă prerogativele unui tribunal penal. Comisiile de anchetă utilizează martori şi experţi, inclusiv din rândul membrilor

Guvernului, documente oficiale, inclusiv de la Guvern, chiar secrete, la nevoie utilizându-se forţa de constrângere. Singurele excepţii admise privesc dosarele care pot aduce atingere securităţii statale, protecţiei vieţii private şi drepturilor fundamentale ale persoanei.

Comisiile de anchetă îşi finalizează activitatea în rapoarte, prezentate Bundestagului şi Bundesratului. Conţinutul rapoartelor este unul politic, în care aprecierile cu privire la faptele prezentate se termină cu recomandări[94].

În Spania, potrivit Constituţiei şi regulamentelor parlamentare, fiecare Cameră poate crea propriile sale comisii de anchetă autonome, dar cele două Camere pot institui şi comisii comune de anchetă.

În Camera Reprezentanţilor, cererea de constituire a unei comisii de anchetă poate fi făcută de Guvern, de biroul Camerei, de două grupuri parlamentare ori de o cincime din numărul deputaţilor. Aprobarea constituirii comisiei aparţine Camerei. În Senat, cererea de constituire a unei comisii de anchetă poate parveni de la Guvern şi de la 25 de senatori, care să facă parte din cel puţin două grupuri parlamentare, ea urmând a fi votată de majoritatea senatorilor. Comisiile de anchetă comune se aprobă de cele două Camere în şedinţă comună.

În această ţară, durata mandatului comisiei de anchetă este lăsată la aprecierea membrilor săi, fără a se putea depăşi durata legislaturii. Comisiile de anchetă se formează cu respectarea ponderii grupurilor politice din interiorul Camerei.

Activitatea comisiilor de anchetă nu este limitată la anumite materii, ele putând investiga orice problemă de interes public, chiar dacă aceasta se află pe rolul unei instanţe judecătoreşti ori urmează să facă obiectul unei investigaţii judiciare. Aparent,

94. A se vedea *Les Commissions Parlementaires d'Enquête des Etat Membres de la CE, Parlement Européen*, 1996, pp. 10-13.

această ultimă constatare pare să pună sub semnul întrebării separaţia puterilor în stat. În realitate însă, asistăm la două tipuri diferite de activitate, care concură la respectarea legii. Astfel, ancheta parlamentară are un caracter politic, în timp ce tribunalul îşi desfăşoară activitatea pentru a înfăptui justiţia.

Pentru îndeplinirea atribuţiilor ce le revin, comisiile de anchetă pot chema în faţa lor orice persoană fizică ori juridică, singura restricţie impusă comisiilor fiind să respecte dreptul la privatitate, onoarea personală, secretul profesional, clauza privitoare la conştiinţă şi celelalte drepturi constituţionale.

Activitatea comisiilor de anchetă se încheie prin redactarea unui raport, dezbătut în şedinţa Camerei care a constituit comisia. În cazul în care raportul este aprobat, el se publică în Monitorul Oficial. Dacă această ratificare nu are loc, concluziile raportului se transmit Ministerului Public, putând fi urmate de alte măsuri[95].

Franţa se distinge de alte ţări membre ale Uniunii Europene prin faptul că fundamentarea comisiilor de anchetă nu are un suport constituţional, organizarea şi funcţionarea lor fiind reglementate prin art. 6 al Ordonanţei din 17 noiembrie 1958, privitoare la organizarea activităţii adunărilor parlamentare.

Potrivit acestei reglementări, fiecare Cameră poate să-şi constituie o comisie de anchetă printr-o decizie adoptată cu majoritate de voturi. Deşi Ordonanţa nu prevede posibilitatea constituirii unor comisii comune ale Adunării Naţionale şi Senatului, în practică cele două Camere au instituit de trei ori comisii proprii de anchetă, care au avut acelaşi obiect de investigaţie, au lucrat în paralel, dar autonom, iar rapoartele lor au fost examinate de fiecare Cameră separat.

În Franţa, mandatul comisiilor de anchetă expiră la data depunerii raportului, dar nu mai târziu de 6 luni de la constituire.

95. Ibidem, pp. 14-17.

În legislaţia franceză, competenţa comisiilor de anchetă este extinsă la investigarea Guvernului, administraţiei publice şi a serviciilor din sectorul public, în sfera lor intrând şi întreprinderile publice. Nu mai puţin important este faptul că practica Parlamentului francez cunoaşte două tipuri de comisii, prin diferenţierea obiectului investigaţiei. Astfel, există comisii de anchetă şi comisii de control.

Comisiile de anchetă au ca obiect investigarea unor probleme care au un anumit ecou în rândul opiniei publice, ele fiind legate de scandalurile economice şi financiare relevate de presă.

Comisiile de control se constituie pentru verificarea gestiunii publice într-un anumit sector al activităţii economice, sociale sau culturale.

Spre deosebire de alte state, în Franţa, paralelismul între organele judiciare şi comisiile de anchetă parlamentară este interzis. Ca atare, Camerele Parlamentul francez nu pot constitui comisii de anchetă în problemele care sunt pe rolul organelor judiciare sau se află în curs de judecată.

Comisiile de anchetă se bucură de largi prerogative. Ele pot chema în faţa lor orice persoană care poate furniza informaţii utile pentru comisie. Prestarea jurământului în faţa comisiei este obligatorie. La cererea comisiei, autorităţile sunt datoare să pună la dispoziţia comisiei orice documente, date sau informaţii necesare anchetei, fiind exceptate cele cu caracter secret, privite ca atare din motive de securitate naţională, de apărare ori ca urmare a unor relaţii externe sau în virtutea principiului separaţiei puterilor în stat. Cei chemaţi în faţa comisiei, în situaţia în care nu-şi îndeplinesc obligaţiile prevăzute de lege, sunt responsabili penal (închisoare de la doi la cinci ani şi amendă penală de la 50.000 la 500.000 F.F., în funcţie de infracţiunea comisă). Un atribut distinct al comisiei îl constituie dreptul său de a cere Curţii de Conturi verificarea gestiunii întreprinderilor publice plasate sub controlul său.

Raportul comisiilor de anchetă este supus votului Camerei care a instituit comisia. În cazul în care în Camera respectivă n-a obținut un vot pozitiv, raportul se publică. Aplicarea strictă a principiului separației puterilor în stat face ca votul din Cameră să aibă cel mult o valoare politică, concluziile raportului nedevenind obligatorii pentru autoritățile publice la care se referă[96].

Într-o altă țară a Comunității Europene, Italia, instituirea comisiilor de anchetă este întemeiată pe art. 82 al Constituției, care conferă fiecărei Camere și Camerelor împreună dreptul de a efectua anchete parlamentare. În această țară, constituirea comisiei de anchetă se face, de către fiecare Cameră, prin lege. Mandatul comisiei este precizat în lege și el este legat de data depunerii raportului final la Parlament sau de o dată precizată în actul de constituire. Comisiile de anchetă ale Parlamentului italian își pot continua lucrările în legislatura următoare, eventual cu alți membri, între două legislaturi activitatea lor urmând a fi suspendată. Constituirea comisiilor de anchetă este supusă normelor procedurii legislative și regulilor reprezentării proporționale, cu precizarea că, dintr-o astfel de comisie, trebuie să facă parte reprezentanții tuturor grupurilor parlamentare.

Competența comisiei se extinde asupra tuturor problemelor de ordin general, fără vreo limitare. În fața comisiei se aplică aceleași reguli ca și în procedura judecătorească. Comisiile au acces la toate documentele oficiale necesare desfășurării anchetei, cu excepția celor supuse regulii secretului de stat. Cu toate acestea, secretul de stat trebuie să fie dezvăluit în fața comisiei atunci când este vorba de crima organizată. Comisiile de anchetă pot acționa în incinta Parlamentului și în afara lui, după informarea președintelui Camerei respective. Martorii care sunt audiați de comisia de anchetă nu prestează jurământ în fața acesteia, deși ei sunt informați asupra consecințelor mărturiei mincinoase, care se pedepsește cu închisoare de la doi la șase ani.

96. *Ibidem*, pp. 19-23.

Comisiile parlamentare de anchetă își încheie activitatea prin redactarea concluziilor, care se publică în Jurnalul Oficial al Republicii[97].

În Anglia, în lipsa unei Constituții scrise, reglementarea comisiilor de anchetă – *Select Committees* – este dată de regulamentele parlamentare. Ceea ce separă această țară de restul statelor Uniunii Europene, și nu numai de acestea, este faptul că în aici activitatea de control asupra Guvernului pentru situații deosebite este încredințată unei instanțe independente față de Parlament, formată din juriști, intitulată *Tribunal of Inquiry*. În Anglia, comisiile parlamentare nu au rolul de a ancheta și de a interpreta deficitara gestiune a Guvernului. Cu toate acestea, în practică, există o tendință a comisiilor permanente de a avea inițiative în materie de investigație parlamentară, manifestându-se critic față de administrația publică.

Este de notat activitatea de control desfășurată de două comisii specializate ale Camerei Comunelor a Marii Britanii, și anume Comisia conturilor publice și Comisia cheltuielilor publice, organisme cu sarcini importante în domeniul financiar, care asigură controlul legalității banului public și, în general, al bugetului. Ele prezintă rapoarte anuale Camerei, însoțite de recomandări ce urmăresc îmbunătățirea activității Trezoreriei.

Comisiile de anchetă – *Select Committees* – pot fi înființate de fiecare Cameră, decizia de constituire stabilind membrii și limitele mandatului comisiei, fără vreo restricție constituțională ori legislativă. În practică, numărul membrilor acestor comisii variază de la 7 la 15, cvorumul de lucru fiind de trei. Comisiile de anchetă, în conformitate cu mandatul primit, pot investiga orice problemă, chiar dacă aceasta se află pe rolul unei instanțe judecătorești.

Audierile în fața comisiilor se pot extinde la orice persoane, cu excepția membrilor Guvernului și ai Parlamentului. De asemenea,

97. *Ibidem*, pp. 29-31.

comisiile pot cere să le fie prezentate documente care interesează ancheta. Cu toate acestea, comisiile nu recurg la audierea particularilor decât în cazuri excepţionale şi atunci când consideră că aceştia se pot prezenta în calitate de experţi. Regula în materie are în vedere audierea oficialilor.

Practica britanică, instaurată după anul 1921, potrivit căreia controlul activităţii guvernamentale revine unei autorităţi judiciare, are meritul de a scoate de sub influenţa partidelor politice investigarea activităţii Executivului.

În celelalte state ale Uniunii Europene, şi nu numai în acestea, regula controlului parlamentar se bazează pe colaborarea dintre majoritate şi minoritate sau, mai precis, pe respectarea configuraţiei politice în formarea comisiilor parlamentare, pe această bază domeniile investigate suportând critici diferite, după cum ele emană de la majoritate ori opoziţie. În ambele cazuri, rezultatele comisiilor de anchetă nu depăşesc speranţele alegătorilor. În Anglia, concluziile prezentate de comisiile de anchetă sunt utile, în exclusivitate, în procesul de redactare a legii. În celelalte state, ele nu pot determina sancţiuni pentru cei vizaţi de anchetă, decât în măsura în care instanţele judecătoreşti admit concluziile comisiilor de anchetă. Cu alte cuvinte, comisiile de anchetă cercetează, constată, stabilesc concluzii, dar nu condamnă, ele neputându-se substitui autorităţii judecătoreşti.

În fine, este demn de reţinut că în două state membre ale Uniunii Europene – Finlanda şi Suedia – comisiile parlamentare de anchetă nu sunt cunoscute, eventualele atribute ale acestora fiind asimilate de alte structuri parlamentare, inclusiv de comisiile permanente, care sunt mijloace indirecte de verificare a activităţii executive şi a legalităţii în diverse domenii ale administraţiei de stat.

Comisiile constituie uneori un adevărat sprijin pentru executiv, prin caracterul regulat şi competent, practic apolitic, al activităţii lor. În acest din urmă sens excelează comisiile

scandinave şi elveţiene, în principal cele permanente. Acestea exercită fie un control direct, fie unul mediat, prin intermediul unor organe de supraveghere, ce dau periodic socoteală comisiilor respective, iar acestea, la rândul lor, informează plenul.

Controlul parlamentar direct se efectuează prin comisii care cercetează procesele-verbale ale şedinţelor Guvernului şi unele din documentele acestuia (Comisia constituţională din Riksdag şi Comisia proceselor-verbale în Stortingul norvegian) ori ascultă rapoarte sau mesaje periodice ale Guvernului fie generale, fie pe anumite domenii de activitate (afaceri externe, finanţe, comerţ exterior etc.), mod de lucru caracteristic Eduskuntei finlandeze şi celor două Camere ale Parlamentului elveţian.

Cu prilejul examinării rapoartelor, mesajelor, informărilor primite din partea Guvernului, comisiile îşi formează secţiuni (Elveţia) sau subcomisii (Norvegia, Suedia, Finlanda), în cadrul cărora pot efectua audieri, se pot solicita acte suplimentare, se desfăşoară o utilă activitate de informare în care sunt, deseori, sprijinite de specialişti, de regulă, ai administraţiei. În final, fie anual, fie la alte perioade, îşi prezintă raportul în plen, însoţit de propuneri de îmbunătăţire a activităţii analizate, pentru că „... scopul lor nu este acela de a cenzura, ci de a propune"[98]. Adunarea dezbate raportul, apoi îl aprobă, descărcând astfel Guvernul pentru perioada expirată.

Controlul indirect debutează prin examinarea unor activităţi guvernamentale de către un corp de controlori (*ombudsmeni*, pentru administraţie în Norvegia, Suedia şi Danemarca, *staatsrevisoreri* pentru buget în Suedia, delegat juridic al Eduskuntei, controlori pentru o serie de activităţi economice în Finlanda şi Suedia). Numiţi, de regulă, de către parlamente, ei prezintă unor comisii ale acestora rapoarte anuale de activitate, iar, în baza acestora, comisiile întocmesc materiale care cuprind con-

98. H. Desfeuilles, *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, L.G.D.J., Paris, 1973, p. 90.

cluziile lor, care se prezintă plenului, insistându-se asupra unor propuneri de ameliorare a activității. Ele sunt îndeobște adoptate[99]. Subliniem aportul deosebit al acestor controlori și al comisiilor în ceea ce privește verificarea gestiunii întreprinderilor publice.

1.f. Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului reprezintă nu numai unul dintre cele mai importante mijloace prin care se asigură echilibrul puterilor în stat, dar și cel mai important instrument de exercitare a controlului parlamentar asupra executivului, în general, și asupra Guvernului, în special.

Procedurile parlamentare de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului poartă denumiri diferite – vot de încredere, moțiune de cenzură – însă, în cele mai multe cazuri, ele urmăresc relevarea unei crize ce se naște între Parlament și Guvern, în limitele căreia majoritatea parlamentară, constituită la data acordării votului de încredere dat Guvernului, încetează să mai existe sau să susțină cabinetul în formula sa inițială. Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este consecința faptului că învestirea Guvernului se face de către Parlament și, pe cale de consecință, retragerea încrederii acordate nu se poate face decât printr-o procedură simetrică[100].

99. Florin Vasilescu, *Comisiile parlamentare*, Editura Științifică și Pedagogică, București, 1982, pp. 118-120.

100. Procedura de învestitură a Guvernului cunoaște modalități diverse de exprimare, care pun în evidență rolul Parlamentului în formarea Guvernului. În sistemele prezidențiale, în care există guverne, formarea acestora nu este legată de intervenția Parlamentului; în celelalte sisteme politice, în care învestitura Guvernului este dependentă de Parlament, aprobarea parlamentară poate fi anterioară sau ulterioară numirii Guvernului de către șeful statului, după cum există și posibilitatea ca decizia șefului statului să vizeze, într-o primă fază, numai persoana primului-ministru, urmând ca, după acordarea votului de încredere, să se numească întreaga echipă guvernamentală. Astfel, în state ca Franța, Italia, Spania, Belgia, Austria, Israel etc., șeful statului numește membrii Guvernului, pe baza rezultatelor alegerilor, înainte de obținerea votului de încredere al Parlamentului. În Franța, președintele îl numește pe primul-ministru și, la propunerea acestuia, îi numește pe miniștri, fără să intervină un vot de investitură. Cu toate acestea, primul-ministru poate angaja răspunderea Guvernului numai în fața Adunării Naționale asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege. În Belgia, regele numește și revocă primul-ministru și membrii Consiliului de Miniștri. După numire, Parlamentul acordă votul de încredere. În Spania, în urma alegerilor pentru Parlament, regele, după consultarea grupurilor parlamentare, propune un candidat la funcția de prim-ministru. În Congresul Deputaților, candidatul prezintă programul său, pentru a obține votul de încredere. Regele îl va desemna pe candidat prim-ministru, dacă el va obține majoritatea absolută a voturilor din Congresul Deputaților. Dacă această majoritate de voturi nu se obține în primul tur de scrutin, se procedează la un nou tur de scrutin, în cadrul căruia primul-ministru poate obține votul de încredere, cu o majoritate simplă. Soluția spaniolă este asemănătoare cu cea germană. În Grecia, primul-ministru și Guvernul numit de președintele republicii trebuie să obțină încrederea Camerei în 15 zile de la depunerea jurământului. În Italia, președintele republicii numește președintele Consiliului de Miniștri, după consultarea președinților celor două Camere și a conducătorilor principalelor partide politice. Numirea membrilor Guvernului se face, la propunerea președintelui Consiliului de Miniștri, de către președintele republicii. În cel mult 10 zile de la formare, Guvernul trebuie să se prezinte în fața Parlamentului pentru a obține învestitura.

Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o tentativă de retragere a încrederii acordate de către puterea legiuitoare unui executiv care nu a răspuns coordonatelor politice prezentate prin programul de guvernare, distanțându-se pe această cale de dezideratele electoratului său, mai precis, de promisiunile pe care le-a formulat în campania electorală și pe baza cărora majoritatea care susține Guvernul a obținut votul corpului electoral. Așa cum notează Pierre Avril și Jean Gicquel, spre deosebire de statele în care independența autorităților publice este supusă regimului separării stricte, cum este cazul SUA, în celelalte state, regimul parlamentar modern este caracterizat de solidaritatea reciprocă a Guvernului și a majorității parlamentare.

Aceiași autori constată că punerea sub semnul responsabilității a relației dintre majoritatea parlamentară și Guvern este improprie, deoarece ea are la bază ideea de culpă și de

sancțiune, împrumutată din dreptul civil, fără să se țină seama de faptul că în astfel de situații ne aflăm în prezența unui acord politic în virtutea căruia pierderea încrederii parlamentare are drept urmare demisia cabinetului. Totodată, răspunderea nu poate fi asociată cu ideea de subordonare, ea urmând să derive din rolul propriu al subiectului de drept[101].

Înclinăm să ne asociem raționamentului autorilor francezi, având în vedere că echilibrul puterilor în stat este adeseori fragil, că în multe cazuri Parlamentul se transformă într-o „autoritate statală supremă" și își poate exercita asupra executivului puteri discreționare, care pot duce la demiterea Guvernului fără a se putea demonstra culpa acestuia.

În privința procedurilor constituționale privitoare la retragerea încrederii acordate Guvernului, urmată de demiterea acestuia, se poate constata că în regimurile democratice demiterea Guvernului nu poate avea o altă origine decât cea parlamentară. Ea are, de regulă, o cauză unică : destrămarea majorității parlamentare care sprijină Guvernul, coroborată cu imposibilitatea desfășurării activității guvernamentale în absența sprijinului parlamentar. Aceasta nu exclude însă și situația, mai rar întâlnită, în care majoritatea parlamentară acționează pentru înlocuirea Guvernului în funcțiune cu un alt Guvern.

În principiu, încetarea activității echipei guvernamentale poate avea cauze diverse, care nu sunt de sorginte parlamentară. Există sisteme politice în care Guvernul își încetează activitatea ca urmare a încetării mandatului primului-ministru (demisie, deces, imposibilitatea exercitării acestuia din motive de boală ori din alte motive etc.). În astfel de cazuri, Parlamentul

101. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 221. În același sens se exprimase mai înainte R. Capitant, în lucrarea sa „Régimes parlementaires", cuprinsă în volumul *Melanges*, R. Carre de Malberg, Sirey, Paris, 1933, p. 33, în care se arată că sintagma „angajarea răspunderii" este inadecvată, pentru că se bazează pe ideea de culpă și sancțiune.

nu este angajat în confirmarea încetării mandatului Guvernului, această sarcină revenind șefului de stat. Intervenția Parlamentului poate fi urmarea demiterii Guvernului, el fiind, în astfel de cazuri, antrenat în procedura de învestire a noului Guvern.

Provocarea demiterii Guvernului de către Parlament poate fi opera opoziției parlamentare, dar și a majorității. Pentru respectarea regulii majorității, în regimurile parlamentare, atât acordarea votului de încredere, cât și acordarea votului de neîncredere sunt supuse regulii unice a majorității de voturi. Pe această bază, se poate conchide că un Guvern nu poate fi demis, atât timp cât el se bucură de o majoritate parlamentară, cale sigură pentru asigurarea stabilității regimurilor politice contemporane.

Procedura votului de încredere sau a moțiunii de cenzură este declanșată de o cerere colectivă a parlamentarilor (uneori numai dintr-o Cameră, alteori din ambele Camere parlamentare) pentru ridicarea încrederii acordate de Parlament Guvernului. În aceste circumstanțe, constituțiile statornicesc asocierea unui anumit număr de parlamentari pentru susținerea unei astfel de inițiative.

De regulă, moțiunea de cenzură este un instrument rezervat opoziției parlamentare, care poate declanșa o acțiune de control asupra Guvernului, ce poate avea succes dacă dezbaterile parlamentare pot convinge și membri ai majorității pentru susținerea moțiunii de cenzură. În situațiile în care, în urma dezbaterilor parlamentare, votul este favorabil retragerii încrederii în Guvern, acesta va fi demis, iar șeful statului va iniția declanșarea unei proceduri de învestitură pentru un nou Guvern. Există, de asemenea, și situații în care inițierea unei moțiuni de cenzură urmărește doar declanșarea unei dezbateri generale asupra politicii guvernului, fără a se tinde la demiterea acestuia.

Spre deosebire de acest mod de declanșare a *procedurii moțiunii de cenzură*, care izvorăște din inițiativa parlamentarilor, există

şi modalităţi de declanşare a votului de neîncredere în Guvern, *pe calea moţiunilor de cenzură provocate.*

Exemplul cel mai convingător îl constituie Franţa. În această ţară, angajarea răspunderii Guvernului poate fi solicitată, în temeiul art. 49 alin. 1 din Constituţie, de către primul-ministru, după deliberarea din Consiliul de Miniştri asupra programului de guvernare ori asupra unei declaraţii de politică generală[102].

Aşa cum rezultă din practica franceză, în urma alegerilor parlamentare, primul-ministru poate să prezinte Adunării Naţionale o declaraţie de politică generală, fiind liber să solicite sau nu angajarea răspunderii în faţa acestei Camere. În privinţa prezentării programului de guvernare, în faţa Adunării Naţionale, există situaţii în care primi-miniştri au apărut în faţa Camerei cu un „program de acţiune" (Raymond-Barre – 26 aprilie 1978), un „program de acţiune pentru anul care urmează" (Balladur, 15 decembrie 1993) ori cu declaraţii de politică generală (Pierre Mauroy – 6 octombrie 1981; Pierre Beregovoy – 25 noiembrie 1992), fără ca acestea să fie urmate de o moţiune de cenzură.

§ 3. *Controlul asupra administraţiei publice de stat (centrale)*

Spre deosebire de controlul asupra Guvernului, acesta încetează de a mai fi un control strict politic. El urmăreşte cu precădere funcţionarea serviciilor publice, aplicarea corectă a

102. La început, angajarea răspunderii Guvernului asupra programului său de guvernare a constituit un element de fundamentare a acţiunii guvernamentale. Astfel, Michel Debre, la 15 ianuarie 1950, a prezentat Adunării Naţionale programul de guvernare, iar apoi a cerut Camerei aprobarea unei declaraţii de politică generală, urmată de asumarea răspunderii Guvernului asupra autodeterminării Algeriei, pe care o anunţase Generalul de Gaulle. În ambele situaţii, parlamentarii aveau la dispoziţie un vot care putea duce la demiterea Guvernului. Ulterior, programul şi declaraţiile de politică generală ori au fost socotite ca facultative, ori nu au fost supuse unui vot parlamentar. A se vedea Pierre Avril, Jean Gicquel, *Op. cit.*, p. 222.

legii de către autorităţile administraţiei publice centrale, evitarea abuzului de putere al funcţionarilor publici, respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Exercitarea controlului parlamentar asupra administraţiei centrale utilizează câteva dintre mijloacele folosite în realizarea controlului asupra Guvernului, avându-se în vedere dubla calitate a miniştrilor, care sunt totodată membri ai echipei guvernamentale şi şefi ai autorităţilor centrale ale administraţiei publice.

Sub acest aspect, miniştrii şi ceilalţi membri ai Guvernului sunt supuşi procedurii întrebărilor şi interpelărilor în dubla lor calitate, Parlamentul având atât posibilitatea de a se informa asupra activităţii Guvernului, cât şi asupra activităţii autorităţii administraţiei publice, conduse de către un membru al Guvernului.

Întrebările şi interpelările, ca mijloace de control asupra administraţiei publice, se completează cu investigaţiile parlamentare, caz în care comisiile de anchetă instituite de Parlament pot supune controlului parlamentar orice domeniu de activitate al administraţiei publice, în măsura în care primesc o astfel de abilitare din partea Parlamentului. Şi în astfel de cazuri este valabilă regula în virtutea căreia interpelările pot fi urmate de dezbateri şi de moţiuni, care se pot solda cu retragerea încrederii acordate Guvernului, respectiv cu demisia acestuia.

În privinţa comisiilor de anchetă, Regulamentul Adunării Naţionale a Republicii Franceze precizează în art. 140 (2) că instituirea lor se face de către Adunarea Naţională în urma votării unei rezoluţii, după ce aceasta a fost examinată, în condiţii regulamentare, de către o comisie permanentă competentă. Rezoluţia trebuie să precizeze fie faptele care dau naştere anchetei, fie serviciile publice ori întreprinderile naţionale a căror gestiune va fi examinată de comisie.

Se poate desprinde ideea că anchetele parlamentare pot viza atât activitatea Guvernului, administraţiei publice, cât şi cea

a întreprinderilor naționale. Singurul obstacol în calea demarării anchetelor parlamentare îl constituie declanșarea unei anchete judiciare, care duce la oprirea investigației parlamentare. În acest sens, art. 141 (2) din Regulamentul Adunării Naționale stabilește că Președintele Adunării trebuie să notifice ministrului justiției depunerea oricărei propuneri de rezoluție privitoare la crearea unei comisii de anchetă. Regulamentul francez interzice crearea unei noi comisii de anchetă înainte de expirarea unui termen de 12 luni de la terminarea misiunii comisiei anterioare, conferind Președintelui Adunării dreptul de a refuza primirea unei noi propuneri de rezoluție cu același obiect. În caz de dubiu, Președintele hotărăște, pe baza avizului Biroului Adunării.

Exercitarea controlului asupra administrației publice centrale cunoaște forme particulare de manifestare în cazul existenței unor instituții specializate în controlul utilizării banilor publici, al execuției bugetare și al respectării legii finanțelor (Curtea de Conturi), ori în cel al funcționării instituției Ombudsmanului, care controlează raporturile dintre cetățean și administrația publică, cu precădere în domeniul respectării drepturilor și libertăților cetățenești.

În statele democrate, extinderea controlului parlamentar asupra utilizării de către administrația publică a creditelor bugetare este o metodă care îmbină elemente ale funcției legislative cu elemente specifice controlului parlamentar, mijlocind intervenția directă a Parlamentului cu cea indirectă.

În faza exercitării funcției legislative sau bugetare a Parlamentului, rolul acestuia în controlul administrației publice este absolut. În funcție de sumele care sunt conferite administrației publice prin legea bugetului de stat, aceasta își poate extinde sau poate fi obligată să-și reducă obiectivele pe care le poate realiza. Odată aprobat bugetul administrației publice, Parlamentul își exercită funcția de control atât asupra modului în

care sunt realizate veniturile autorităților administrației publice, cât și asupra modului de efectuare a cheltuielilor autorizate de Parlament prin lege. De regulă, în exercitarea respectivei modalități de control, cu excepția comisiilor special constituite în acest scop, Parlamentul nu intervine în mod direct, având la dispoziție o autoritate administrativ-jurisdicțională, Curtea de Conturi, care are rolul de a verifica modul de utilizare a sumelor de bani destinate prin buget autorităților administrației publice.

În general, rolul Curții de Conturi este acela de a efectua controale asupra utilizării fondurilor bănești puse la dispoziția autorităților publice și chiar a unor agenți economici privați, pentru ca, pe baza constatărilor și a deciziilor luate în cadrul competenței stabilite de lege, să prezinte Parlamentului un raport cu privire la respectarea legii în materie bugetară.

Exercitarea controlului parlamentar asupra utilizării banilor publici, prin intermediul Curții de Conturi, comportă mai multe variante.

Prima dintre ele permite exercitarea acestui tip de control în cea mai largă dezvoltare: Curtea de Conturi poate controla orice autoritate și instituție publică, precum și băncile sau alți agenți economici cu capital de stat. În prima variantă, Curtea de Conturi exercită fie un control preventiv, fie unul posterior, în multe situații fiind admise ambele modalități. De asemenea, în exercitarea acestei variante de control, Parlamentul poate avea puteri diferite, în sensul că el se va raporta la Curtea de Conturi fie prin admiterea controlului complet asupra exercițiului bugetar al acestuia, fie prin limitarea lui la anumite operații, urmată sau nu de aprobarea raportului Curții de Conturi de către Parlament, ori poate admite acest control numai la cererea sa, nefiind exclusă nici varianta eliminării acestui control administrativ asupra Parlamentului, locul lui fiind luat de un autocontrol instituit prin chestura Camerelor și prin comisiile permanente de specialitate.

O problemă complementară controlului financiar şi patrimonial exercitat de Parlament o constituie instituţionalizarea declarării activităţilor producătoare de venit ale parlamentarilor, în vederea instituirii unui mijloc de control asupra corupţiei. În acest sens, în marea majoritate a statelor, a fost instituită aşa-numita „declaraţie de avere" ori „registrul de avere şi avantaje" pe care le pot obţine în timpul exercitării mandatului şi datorită exercitării acestuia.

Scopul declaraţiilor şi registrelor de avere îl reprezintă asigurarea transparenţei şi moralizarea vieţii publice. Ele se adaugă altor reglementări naţionale privitoare la ineligibilităţi, incompatibilităţi, finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale.

Obiectul declaraţiilor şi registrelor de avere îl constituie prezentarea patrimoniului persoanei în cauză, insistându-se asupra bunurilor mobile şi imobile de valoare (clădiri, automobile, avioane, depozite şi datorii, creanţe etc.).

O altă modalitate de control asupra administraţiei publice o reprezintă activitatea Ombudsmanului, instituţie care a cunoscut un veritabil reviriment după cel de-al doilea război mondial, extinzându-se pe toate continentele mapamondului[103].

103. Ombudsmanul a fost înfiinţat în 1713 de către regele Suediei, prin desemnarea unui reprezentant regal, care devine Ombudsman regal, pentru a supraveghea administraţia publică în îndeplinirea atribuţiilor sale legale. Instituţia Ombudsmanului a devenit o instituţie constituţională prin înscrierea ei în Constituţia Suediei din 1808. În virtutea acestei Legi fundamentale, Ombudsmanul era reprezentantul puterii legislative, pentru a examina plângerile supuşilor regelui împotriva actelor arbitrare ale administraţiei regale. În 1809 a fost desemnat primul Ombudsman suedez, ca instituţie unipersonală, după care numărul Ombudsman-ilor a crescut, ajungând astăzi la patru, unul dintre ei fiind responsabil pentru activitatea instituţiei. După ce Ombudsmanul suedez a fost preluat în Finlanda, Danemarca şi Norvegia, după 1945 el s-a răspândit în peste 70 de state, inclusiv în România, aici el purtând numele de Avocat al Poporului. A se vedea Frank Stany, *The British Ombudsman*, Clarendon Press, Oxford, 1971, p. 3.

Misiunea esenţială a Ombudsmanului o constituie controlul respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti de către administraţia publică, inclusiv de către forţele armate, penitenciare, Ministerul de Interne. Activitatea Ombudsmanului, în marea majoritate a cazurilor, se opreşte la porţile instanţelor judecătoreşti, asigurându-se independenţa acestora. Excepţiile confirmă regula, dar ele nu sunt cosubstanţiale actului de justiţie, putând însă să determine declanşarea unei acţiuni penale împotriva judecătorului care a dat o hotărâre judecătorească potrivnică drepturilor cetăţeneşti ale unei persoane.

Raportarea activităţii de control a Ombudsmanului la Parlament pe linia controlului parlamentar se face prin intermediul unui raport anual, care este supus aprobării parlamentare.

Raportul conţine nu numai constatări rezultate din examinarea plângerilor cetăţenilor, ale căror drepturi au fost încălcate de autorităţile administraţiei publice, ci şi concluzii privitoare la atitudinea autorităţilor administraţiei publice faţă de aceste plângeri, precum şi propuneri privitoare la reexaminarea materialului legislativ privitor la reglementarea relaţiilor dintre autorităţi şi cetăţeni, insistându-se pe latura respectării drepturilor omului.

§ 4. *Controlul asupra administraţiei publice locale*

Acest control nu-şi găseşte o reglementare expresă în constituţii ori în legi consacrate comunităţilor locale şi realizării autonomiei locale. Totuşi, se poate vorbi de un control al Parlamentului asupra administraţiei publice locale, control rezervat prin excelenţă Guvernului.

Având în vedere că administraţia publică locală se află sub controlul de tutelă al administraţiei publice centrale, Parlamentul, în exercitarea controlului asupra administraţiei publice centrale, poate utiliza mijloace proprii de control şi pentru

investigarea administrației publice locale, solicitând autorității publice centrale, care exercită controlul de tutelă asupra administrației publice locale, să răspundă la întrebările adresate de parlamentari cu privire la soluționarea unor probleme locale, să informeze membrii Parlamentului asupra chestiunilor care se relevă în ședințele publice ori în scrisorile adresate acestor autorități.

Rezumativ, putem spune că exercitarea controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice locale este un atribut parlamentar care derivă din dreptul Parlamentului de a stabili, prin lege, limitele autonomiei locale, de unde decurge și obligația verificării respectării legii, dar și principiul suveranității naționale, ale cărui semnificații concrete nu pot fi decât opera Parlamentului. În felul acesta, exercitarea controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice locale poate îmbrăca forma anchetelor parlamentare, care pot furniza Parlamentului informații, date și soluții privitoare la soluționarea unor probleme ce apar în colectivitățile locale și care nu pot fi soluționate de către autoritățile administrației publice.

În esență, controlul parlamentar exercitat asupra autorităților administrației publice locale este, de regulă, un control suplimentar, care apare în cazuri izolate, ce nu au fost soluționate de autoritățile administrației publice centrale. Este posibil ca reacțiile autorităților publice centrale la problemele colectivităților locale să fie contrare intereselor acestora. Este posibil ca Guvernul sau administrația publică centrală să privească dialogul referitor la autonomia locală de pe poziții politice erodate moral, ceea ce trebuie să declanșeze acțiunea Parlamentului de a stabili noi parametri, prin reliefarea unor noi valori și condiții politice, pentru direcționarea acțiunii administrative și, mai ales, pentru redimensionarea exigențelor la care poate fi supusă administrația locală în cadrul legii.

Pentru validarea principiului controlului parlamentar asupra autorităților administrației publice locale, credem că elementul cel mai important îl constituie asigurarea funcționării principiului autonomiei locale. Parlamentul, înainte de toate, este dator să întrebe Guvernul, miniștrii, conducătorii celorlalte autorități ale administrației publice locale, dacă reglementările pe care le-a dat, prin lege, sunt pe măsura nevoilor colectivităților locale și țin seama de posibilitățile și limitele pe care le au în conducerea treburilor locale, fără a afecta suveranitatea națională.

§ 5. *Controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat*

Acest control derivă din posibilitatea Parlamentului de a controla orice activitate a administrației publice, inclusiv a instituțiilor subordonate acesteia. Ca atare, în măsura în care o autoritate publică are în subordinea sa instituții publice, adeseori clasificate în categoria serviciilor publice, ea este responsabilă de organizarea și buna lor funcționare.

În aceste condiții, exercitarea controlului parlamentar asupra unor astfel de servicii publice din domeniul sanitar, învățământ, cercetare științifică, ocrotire socială, turism etc. nu este supusă vreunei restricții constituționale, legale ori parlamentare. Ca și în alte cazuri, șeful departamentului administrației publice centrale, care răspunde de activitatea instituției publice, poate fi chemat să dea seamă în fața Parlamentului atât asupra neregulilor constatate în funcționarea instituției în cauză, cât și asupra disfuncționalităților dintre autoritatea administrativă și instituția subordonată. Investigarea parlamentară a unor astfel de fenomene se poate face atât pe calea întrebărilor și interpelărilor, cât și pe cea a anchetelor parlamentare. În nici una din situații, antrenarea răspunderii guvernamentale nu este exclusă, fie pe calea moțiunii de cenzură, fie pe calea

trimiterii în judecată a membrului Guvernului care se face vinovat de încălcarea legii privitoare la răspunderea ministerială.

§ 6. *Controlul asupra agenților (operatorilor) economici*[104]

Se realizează prin diferite forme, în funcție de natura sistemului politic, de prevederile constituționale, manifestându-se tendințe de exercitare a acestuia exclusiv pe cale legislativă, ca și de implementare a unor modalități și tehnici specifice acțiunilor de control exercitate de către Parlament.

În categoria elementelor de control al agenților economici pe cale legislativă intră, înainte de toate, aprobarea programelor economice și a bugetelor de către Parlament, prin aceasta lărgindu-se sau restrângându-se libertatea de acțiune a agentului economic nominalizat sau care, potențial, are acces la surse de finanțare ori de sprijin economic. În acest fel, în Franța pot fi create comisii parlamentare de anchetă care pot investiga atât problemele pe care le ridică gestionarea întreprinderilor publice, cât și a celor private, care realizează un serviciu public.

Ordonanța nr. 58-1100 din 17 noiembrie 1958, privitoare la funcționarea adunărilor parlamentare, stabilește că pentru investigațiile parlamentare sunt formate comisii de anchetă pentru culegerea de informații fie asupra unor fapte determinate, fie asupra gestiunii serviciilor publice ori a întreprinderilor naționale, în vederea supunerii concluziilor acestora adunării care le-a creat. Crearea unor astfel de comisii trebuie să rezulte din votul Camerei și trebuie să precizeze fie faptele care dau naștere anchetei, fie serviciile publice ori întreprinderile naționale pe care comisia dorește să le examineze cu privire la gestiune.

104. În categoria agenților (operatorilor) economici se includ: întreprinderile publice și private, societățile comerciale, regiile autonome, precum și orice persoană juridică sau fizică care realizează un serviciu public.

În plus, admiterea unei cereri de constituire a unei astfel de comisii este legată de inexistența unei anchete judiciare având același obiect. Ordonanța din 1958 precizează că, în cazul în care o comisie de anchetă a fost creată, misiunea acesteia se termină la prima informație primită cu privire la depunerea raportului comisiei respective. În toate cazurile, depunerea raportului nu poate depăși 6 luni de la data instituirii comisiei.

În Canada, de asemenea, în virtutea prevederilor constituționale și regulamentare, sunt supuse controlului parlamentar, în mod regulat, rapoartele anuale ale întreprinderilor Coroanei. În Spania, potrivit art. 97 și 108 din Constituție, comisiile parlamentare de anchetă pot fi instituite pentru situații particulare excepționale, ceea ce nu exclude controlul direct asupra unui agent economic.

În Olanda, controlul asupra administrației publice este un control indirect, prin intermediul miniștrilor care au sub control agenții economici. Acest control se exercită și de către Parlament, în măsura în care acesta autorizează o comisie de anchetă să acționeze în acest sens.

În Elveția, țară caracterizată prin regimul de adunare, art. 85 al Constituției încredințează Parlamentului sarcina de a controla administrația și magistratura. Ineditul controlului parlamentar se relevă, astfel, nu numai prin controlul asupra magistraturii, dar și prin obligația Consiliului Federal de a prezenta un raport bugetar și alte rapoarte care îi vor fi solicitate. Cu toate acestea, activitatea comisiilor parlamentare de anchetă nu poate fi limitată, ele putând interveni, în limita mandatului acordat de Parlament, în orice problemă importantă a țării.

Un exemplu concret, pe care putem să-l prezentăm, îl constituie Franța, în care atât teoria, cât și practica parlamentară arată că exercitarea controlului parlamentar asupra agenților economici constituie o preocupare constantă a Parlamentului francez.

În ţara noastră, problema privatizării societăţilor comerciale cu capital de stat, ca şi problema naţionalizării întreprinderilor private, fireşte, în limitele specifice economiei de piaţă, au constituit obiectul unor prelungite dezbateri parlamentare. În mare parte, soluţiile legislative, adoptate în diferite faze ale procedurii legislative, au fost extrase din rapoarte ale comisiilor parlamentare, în multe cazuri ale comisiilor parlamentare de anchetă.

Relevăm, în acest sens, un proiect de rezoluţie al Adunării Naţionale, înregistrat la 7 ianuarie 1997, privind instituirea unei comisii de anchetă parlamentară asupra societăţilor de dezvoltare regională. Această propunere legislativă este urmarea diferitelor ecouri politice şi sociale privitoare la Societăţile de Dezvoltare Regională. Aceste societăţi au fost înfiinţate în anul 1955, prin Decretul nr. 55-876 din 30 iunie 1955, pentru a contribui la dezvoltarea regională prin intermedieri financiare. Aceste societăţi au fost considerate ca societăţi cu capital privat, care realizează un serviciu public, scop în vederea căruia au dobândit anumite avantaje, între care garantarea dividendelor acţionarilor, timp de 7 ani, cu un venit de 5%. Acestora li se adaugă şi alte avantaje, în rândul cărora intră un statut fiscal favorabil, care are în vedere scutirea de impozit a societăţilor pentru dividendele societăţilor afiliate şi pentru plusvaloarea realizată din vânzarea părţilor sociale pe care le deţin.

De-a lungul timpului, au fost create aproximativ 20 de astfel de societăţi, evoluţia acestora fiind pusă sub semnul întrebării, după 16 decembrie 1992, dată la care Societatea de Dezvoltare Regională a Picardiei a fost suspendată. În 1995, datoria Societăţii de Dezvoltare Regională a Picardiei se ridica la 230 de miliarde de franci.

Pentru clarificarea situaţiei acestei societăţi şi, mai ales, a utilizării fondurilor de care dispun, se cere crearea unei comisii de anchetă parlamentară, care ar urma să decidă asupra

răspunderilor care revin statului, dar şi agenţilor săi implicaţi în respectivul dezastru financiar şi în pierderea încrederii în aceste instituţii însărcinate cu încurajarea dezvoltării regionale[105].

În practica Parlamentului francez, crearea unor astfel de comisii nu comportă dificultăţi, dar, cu toate acestea, se impune ideea găsirii unei soluţii pentru antamarea răspunderii parlamentare ori judiciare a unui agent economic.

Din acest punct de vedere, credem că pot fi avute în vedere două soluţii, în funcţie de statutul societăţilor care oferă servicii publice. Este necesar să distingem între cele două mari domenii ale dreptului, între dreptul public şi cel privat. În cadrul acestei distincţii, intervenţia statului trebuie să fie nuanţată, gradele sale de intervenţie fiind variabile, după scopul intervenţiei statale.

Astfel, în principiu, domeniul public este supus oricând controlului statal, el fiind nu numai o creaţie a statului, dar şi unul din principalii săi susţinători. Spre deosebire de domeniul public, domeniul privat al statului comportă anumite diferenţieri juridice, determinate de regimul bunurilor care îi formează obiectul, precum şi de afectarea acestora unui scop public sau privat. Din acest punct de vedere, credem că este necesar să se revină nu numai la teoria şi practica interbelică din România, dar şi la exigenţele Constituţiei din 1991. Potrivit acestor exigenţe, exerciţiul proprietăţii publice nu comportă nici un fel de dubii sub aspectul regimului juridic al respectivelor bunuri.

Dar, exploatarea regimului juridic al proprietăţii private în domeniul serviciilor publice comportă anumite observaţii. În primul rând, este necesar să observăm că serviciile publice nu ţin de esenţa proprietăţii publice, ele putând fi exercitate de

105. A se vedea *Proposition de Résolution tendant à créer une commission d'enquête parlementaire sur les sociétés de développement régional*, nr. 3285, Assemblée Nationale.

autoritățile administrației publice, în nume propriu, sau de aceste autorități prin concesionare către persoane fizice sau juridice care, în baza unor contracte administrative, exercită aceste servicii.

În toate cazurile, este necesar să precizăm că exploatarea serviciilor publice în regim public sau privat nu impietează asupra răspunderii juridice ce revine titularilor acestora, dar poate avea consecințe particulare asupra garantării funcționalității serviciilor.

Elementele esențiale care diferențiază cele două sisteme rezidă în identificarea responsabilului juridic în persoana autorității publice ori în persoana juridică sau fizică avută în vedere la concesionarea serviciului public. În prima situație, răspunderea juridică poate reveni în exclusivitate autorității administrației publice în cauză sau funcționarului public vinovat de săvârșirea unei fapte prejudiciabile. În cel de-al doilea caz, introducerea în cauză a persoanei care exercită serviciul concesionat nu poate avea loc decât în condițiile prevăzute în contractul administrativ.

CAPITOLUL III

Controlul parlamentar în sistemul constituțional din România

SECȚIUNEA 1
Funcțiile Parlamentului

Ansamblul abilităților (împuternicirilor) generale sau speciale[106], conferite de Constituție celor două Camere ale Parlamentului pentru îndeplinirea rolului său de „organ reprezentativ suprem al poporului român", formează conținutul competenței constituționale a acestei autorități publice.

Competența Parlamentului se exprimă în mod material prin exercitarea unor funcții distincte, dar corelative, care asigură realizarea scopurilor de reprezentare și decizie legislativă (politica dreptului) pentru care această structură democratică a fost constituită în sistemul organelor de stat.

În literatura noastră juridică[107], potrivit conținutului lor – derivat din atribuțiile Parlamentului – funcțiile organului reprezentativ suprem au fost sistematizate, după cum urmează:

§ *1.* legiferarea – adoptarea legilor;

§ *2.* stabilirea direcțiilor principale ale activității economice, culturale, statale și juridice;

---

106. A se vedea Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ed. Dalloz, Paris, 1962, pp. 194-195.
107. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 107 și urm; Ion Deleanu, în *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat II, Editura Europa Nova, București, 1996, pp. 272 și urm., identifică următoarele funcții: funcția de informare, funcția de control și sancțiunile controlului și funcția deliberativă.

§ *3.* alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorităţi statale;

§ *4.* conducerea în politica externă;

§ *5.* organizarea şi funcţionarea proprie;

§ *6.* controlul parlamentar.

Prin urmare, concepţiile exprimate în literatura de specialitate românească deduc funcţiile Parlamentului îndeosebi din competenţele generale ale acestuia[108].

§ 1. *Legiferarea*

În cadrul competenţei sale generale, Parlamentul, în alcătuirea sa bicamerală, îşi exercită funcţia de autoritate legiuitoare.

Funcţia legislativă sau de legiferare reprezintă o formă specializată a competenţei Parlamentului[109], în temeiul căreia dezbaterile politice generale, izvorâte din voinţa naţiunii, se obiectivează prin edictarea unor norme juridice[110], care să reglementeze un anumit compartiment al relaţiilor sociale asupra cărora trebuie instituită o ordine specifică, normativă, în conformitate cu interesele sociale determinate.

Competenţa de legiferare nu poate fi exercitată decât în condiţiile şi limitele stabilite de Constituţie. Condiţionarea şi limitarea puterii legiuitoare constituie o garanţie eficientă a exerciţiului ei suplu şi echilibrat în cadrul mecanismului funcţional al separării puterilor în stat, evitându-se, astfel, metamorfozarea acestei puteri într-una absolută şi despotică.

108. Credem însă că, într-o altă analiză, în care ar prima considerentul că noţiunea de funcţie nu se regăseşte în mod necesar în toate activităţile Parlamentului, ci numai în cele cu caracter fundamental, ar fi posibilă şi o altă sistematizare a funcţiilor.
109. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, pp. 132-137.
110. În Constituţie, funcţia legiferării este prevăzută în Secţiunea 3 din Capitolul I al Titlului III.

Limitele raţionale exprimate în reguli constituţionale privind exercitarea funcţiei de legiferare nu înseamnă restrângeri ale competenţei Parlamentului, ci chiar elementele constitutive şi de configurare ale domeniului de manifestare a acestei funcţii fundamentale.

O primă limită este dată de drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, precum şi de garanţiile acestora. Această limitare comportă două elemente. Pe de o parte, respectarea drepturilor, libertăţilor şi garanţiilor lor, iar pe de altă parte, imposibilitatea Parlamentului de a recurge la revizuirea Constituţiei, dacă operaţiunea are ca efect suprimarea acestor drepturi, libertăţi şi garanţii (art. 148 alin. 2 din Constituţie).

O a doua limită rezidă în prevederile art. 148 alin. 1 din Constituţie, referitoare la dispoziţiile constituţionale privind caracteristicile instituţiei politice a statului, care nu pot forma, de asemenea, obiectul unei operaţiuni de revizuire pe calea legiferării.

O a treia limită se referă la respectarea regimului de separaţie în exercitarea puterii în stat, conform căreia nici o autoritate publică nu se poate substitui celorlalte în realizarea rolului şi competenţelor ce le revin.

Regimul separaţiei puterilor presupune cooperarea autorităţilor publice, dar exclude subordonarea faţă de o anume autoritate de stat a tuturor celorlalte, chiar dacă această autoritate ar fi reprezentanţa naţională. Astfel, Parlamentul nu se poate substitui Guvernului sau administraţiei publice pentru exercitarea funcţiei lor executive.

În fine, o altă limită o reprezintă procesul colaborării autorităţilor publice în exercitarea competenţei legislative a Parlamentului. Această colaborare este complexă şi implică faze şi acţiuni concurente ale mai multor autorităţi. Unele privesc exercitarea dreptului de iniţiativă legislativă, altele se referă

la informarea comisiilor parlamentare şi a plenului asupra datelor şi asupra altor aspecte necesare fundamentării unor soluţii etc.

Dar ceea ce interesează pentru caracterizarea legislativă a Camerelor Parlamentului sunt acele acte şi fapte prin care competenţa unor autorităţi publice se inserează în competenţa de legiferare a organului legiuitor. Într-o asemenea ipoteză, competenţa legislativă a Parlamentului este „partajată" cu acele autorităţi.

În general, „puterea legislativă este încredinţată unei pluralităţi de organe, care concură la producerea legii şi consimt la edictarea ei"; ele alcătuiesc un „organ legislativ complex", în cadrul căruia fiecare reprezintă un „organ legislativ parţial". Ceea ce a condus la „instituirea unui organ legislativ complex" este, desigur, teama de supremaţie a unui organ unic.

Rezultă din cele de mai sus faptul că, în limitele definite de regimul separaţiei în exercitarea puterii de stat, competenţa de legiferare a Parlamentului nu este nelimitată, ea fiind raţional dimensionată. De altfel, caracterul circumscris şi relativ al competenţei de legiferare a Parlamentului este caracteristic, în mod diferenţiat, şi celorlalte funcţii ale organului legislativ.

§ 2. *Stabilirea direcţiilor principale ale activităţii economice, culturale, statale şi juridice*

O altă funcţie a Parlamentului, care se fundamentează pe reprezentativitatea şi unicitatea autorităţii legiuitoare, o reprezintă stabilirea direcţiilor principale ale activităţii social-economice, culturale, statale şi juridice.

Această funcţie complexă, cu semnificaţii politice şi juridice determinate, pe care Parlamentul o exercită printr-o diversitate de prerogative constituţionale, se justifică prin legitimitatea

originară şi nu derivată a puterii legislative, consolidată de actul profund politic al alegerilor democratice.

Fiind un Parlament bicameral, conţinutul acestei funcţii poate fi exercitat, prin mijloace specifice, fie de Parlament în întregul lui, fie de una din Adunările (Camerele) Parlamentului, după cum au fost repartizate competenţele în cadrul Constituţiei.

Pentru a se putea converti în legi, aceste sfere de interes major ale naţiunii fac obiectul unor dezbateri în cadrul instituţional al Parlamentului, care formulează opţiuni politice motivate pentru adoptarea actelor normative în domeniile respective.

§ 3. *Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorităţi statale*

Această funcţie reflectă raporturile constituţionale dintre puterile publice, caracterizate de trăsăturile echilibrului şi ale controlului.

Scopul exercitării acestei funcţii constă în armonizarea, punerea în funcţiune şi întreţinerea într-un dinamism pragmatic a sistemului autorităţilor publice.

Funcţia vizează constituirea structurilor şi entităţilor statale exterioare, nu interne, ale Parlamentului.

Titularul exerciţiului acestei funcţii este Parlamentul (Camerele reunite), una din Camere sau uneori, chiar o comisie (aspecte de detaliu).

În condiţiile prevederilor constituţionale, titularul acestei funcţii poate alege, forma, aviza formarea, numi sau revoca autorităţi statale, în virtutea mandatului reprezentativ de „a voi în locul naţiunii". Această posibilitate juridică recunoscută de Constituţie face parte din conţinutul real al mandatului parlamentar.

În cadrul acestei funcții, Parlamentul sau, după caz, Camerele sale pot să întreprindă următoarele:

- să suspende din funcție Președintele României (art. 95 din Constituție);
- să acorde votul de încredere Programului și întregii liste a Guvernului (art. 102 din Constituție);
- să retragă încrederea acordată Guvernului (art. 112 din Constituție);
- să numească Avocatul Poporului (art. 35 din Constituție);
- să numească directorul Serviciului Român de Informații (art. 62 lit. g din Constituție);
- să numească judecătorii la Curtea Constituțională (art. 140 din Constituție);
- să aleagă Consiliul Superior al Magistraturii (art. 132 din Constituție);
- să numească membri în Consiliul Superior al Audiovizualului (art. 25 din Legea nr. 48/1992) sau în Consiliile de administrație ale Fondurilor Proprietății Private și ale Proprietății de Stat (art. 8 și 30 din Legea nr. 58/1991) etc.

§ 4. *Conducerea în politica externă*

Dispozițiile art. 2 alin. 1 din Constituție stabilesc că „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum".

Acest text constituțional conferă Parlamentului posibilitatea de a exercita atribuții în sfera/domeniul politicii externe.

Trebuie să operăm însă o distincție necesară cu privire la natura și întinderea competenței Parlamentului în materia politicii externe, în raport cu alte autorități publice cărora le revin, prin lege, atribuții în același domeniu.

Precizăm, astfel, că în competența Parlamentului sunt înscrise atribuțiile de conducere în politica externă, atribuții deci de natură fundamentală, încredințate în mod legitim forului nostru legislativ, cum ar fi: ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale; declararea stării de război; suspendarea sau încetarea ostilităților militare.

Dacă Parlamentul exercită, în virtutea poziției sale, în sistemul organelor statului, atribuții fundamentale în politica externă, atunci celelalte autorități publice, cărora le revin alte competențe, exercită atribuții specializate (executive) de concretizare a obiectivelor de politică externă statornicite în programul Guvernului și validate de Parlament prin acordarea votului de încredere cu ocazia învestirii Guvernului sau, după caz, ori de câte ori acesta o cere în mod expres organului legislativ.

§ 5. *Organizarea și funcționarea proprie*

Suportul rațional și legal al acestei funcții rezidă în principiul autonomiei adunărilor, care se referă la trei aspecte ale activității Parlamentului[111]:

a) autonomia administrativă, care semnifică dreptul adunării de a decide ea însăși sau prin președintele ori biroul ei asupra compunerii, organizării și atribuțiilor diferitelor servicii aparținând uneia din cele două Camere;

b) autonomia financiară, care constă în operațiile de fixare a propriului buget și de control al execuției bugetare. Bugetul Parlamentului se integrează în bugetul general al statului, prin procedee care diferă de la un Parlament la altul. În unele țări, Parlamentului i se recunoaște un maximum de independență a autonomiei financiare, în alte state, bugetul Parlamentului este asimilat cu cel al

111. A se vedea Ion Deleanu in *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat I, Editura Europa Nova, București, 1996, p. 243.

unui minister şi se aprobă de organul executiv, alteori, limita maximă a bugetului este fixată în prealabil de puterea executivă competentă. Procedeul folosit de Constituţia noastră este acela al independenţei, în care resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea.

c) *autonomia regulamentară* se manifestă prin dreptul fiecărei Camere de a-şi adopta propriul regulament de organizare şi funcţionare, respectând prevederile Constituţiei şi ale celorlalte legi adoptate de Parlament.

Prin urmare, în virtutea autonomiei sale organizatorice şi funcţionale, Parlamentul (Camerele sale), în acord cu dispoziţiile constituţionale, validează alegerea deputaţilor şi senatorilor, adoptă regulamentul de funcţionare, alege organele sale de lucru (birouri permanente, comisii), îşi stabileşte bugetul propriu.

§ 6. *Controlul parlamentar*

Este o funcţie esenţială a Parlamentului, o expresie a forţei juridice a mandatului reprezentativ. Considerăm că, alături de adoptarea legilor şi numirile în funcţii, controlul parlamentar reprezintă una din marile prerogative ale puterii legislative.

Funcţia controlului parlamentar este prin excelenţă politică, ea găsindu-şi fundamentul în puterea suverană, al cărui titular autentic este poporul, care îşi încredinţează, prin intermediul mandatului reprezentativ, dreptul său de control parlamentar, pentru a verifica dacă autorităţile executive îşi exercită atribuţiile lor în concordanţă cu prevederile legale, cu drepturile omului şi interesele generale ale societăţii.

Deşi natura controlului este de ordin politic, totuşi, în situaţia în care se stabilesc răspunderi concrete ale unor autorităţi şi persoane care exercită funcţii ale acestor autorităţi publice, pot fi antrenate şi consecinţe de ordin juridic.

În practica exercitării funcţiilor Parlamentului nostru, funcţia controlului, fiind copleşită de funcţia legiferării, nu a cunoscut o amplitudine şi o eficienţă necesare realizării scopurilor sale esenţiale.

Este posibil ca, odată cu adoptarea legilor corespunzătoare diferitelor raporturi sociale ce necesită reglementări prin lege, funcţia controlului, în raport cu cea a legiferării, să se echilibreze, asigurându-se astfel desfăşurarea unei activităţi normale şi eficace a Parlamentului nostru.

Controlul parlamentar[112] se referă, în principiu, la întreaga activitate statală şi la toate autorităţile publice, realizându-se prin căi şi mijloace adecvate. Controlul priveşte îndeosebi activitatea Executivului şi se materializează, în forme specifice, prin intermediul informaţiilor şi al documentelor solicitate, întrebărilor, interpelărilor, anchetei parlamentare, moţiunii de cenzură ş.a.

Informaţiile şi documentele cerute de parlamentari, prin intermediul preşedinţilor comisiilor parlamentare sau ai Camerelor, sunt prezentate solicitanţilor de către Guvern şi de către celelalte organe ale administraţiei publice, în temeiul art. 110 din Constituţie.

Întrebarea se referă la un aspect concret sau la orientarea Guvernului într-o problemă determinată a politicii sale. Art. 131 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 130 din Regulamentul Senatului prevăd că fiecare parlamentar poate adresa miniştrilor sau altor conducători ai administraţiei publice centrale cererea de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul intenţionează să ia o hotărâre într-o problemă concretă.

Interpelarea este un mijloc de control mai pregnant decât întrebarea, întrucât obligă Guvernul să-şi justifice politica sa generală într-o anumită sferă a activităţii sale, putând duce la adoptarea unei moţiuni care să exprime poziţia Camerei în problema respectivă.

112. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 147.

Ancheta parlamentară se organizează în două modalități: prin comisiile ad-hoc, instituite pentru un scop determinat, și prin comisiile permanente specializate.

Potrivit principiului separației puterilor, comisiile de anchetă nu se pot substitui competenței unui organ de jurisdicție. Ele pot să culeagă informațiile necesare și să redacteze un raport cu concluziile la care a ajuns comisia respectivă, care vor fi aduse la cunoștința opiniei publice prin dezbaterile dintr-o Cameră sau alta.

Moțiunea de cenzură promovează dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în scopul demiterii sale (art. 112 din Constituție).

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală intervine în condițiile art. 113 din Constituție. Suntem de părere că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege intră în sfera funcției legislative.

Constituția României consacră și alte forme de control parlamentar asupra Executivului, cum ar fi rapoartele, dările de seamă, informările etc. Astfel, potrivit art. 62 lit. f, cele două Camere ale Parlamentului, întrunite în ședință comună, examinează rapoartele Consiliului Suprem de Apărare a Țării și ale Curții de Conturi, iar, în conformitate cu lit. g a aceluiași articol, numesc, la propunerea Președintelui României, directorul Serviciului Român de Informații și exercită controlul asupra acestui serviciu.

Controlul parlamentar se exercită în cadrul general al competenței constituționale a Parlamentului, deci cu respectarea regimului de separație a autorităților publice în exercitarea puterii de stat.

Funcția de control a Parlamentului asupra Executivului, ca și a altor autorități publice, are rolul de a preveni excesele și abuzurile, dar și de a modela și dinamiza activitatea acestor instituții.

SECȚIUNEA 2
Evoluția funcției de control parlamentar

În România, ca și în celelalte state europene, originile controlului parlamentar nu pot fi decât constituționale. În toate cazurile, ele reprezintă un nou mod de a concepe exercitarea atribuțiilor statale, plecându-se de la necesitatea transpunerii în plan politic a principiului separației puterilor în stat. Odată ce constituțiile au proclamat așezarea principiului separației puterilor în stat la baza edificiului statal, nimic nu a mai împiedicat pe teoreticienii dreptului constituțional să examineze raporturile dintre puteri și să reliefeze, în planuri diferite, dimensiunile controlului pe care îl exercită Legislativul asupra Executivului[113].

Așa cum, în mod judicios, remarca Paul Negulescu, prima tentativă de reglementare a puterilor în stat, și care stabilește raporturile ce trebuie să existe între acestea, o realizează Regulamentul Organic[114]. Regulamentul Organic a fost considerat de istoricul și juristul I.C. Filitti ca „o medie tranzacțională între diferitele proiecte de reforme care încolțiseră în amândouă Principatele încă de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și mai ales în preajma anului 1821, atât de turburat".

113. După cum notează Paul Negulescu, nu numai la noi, dar în toată Europa contemporană, în veacul al XVIII-lea nu s-a vorbit de existența unor principii constituționale. „Prima constituțiune apare în Europa la 1791 și este opera revoluțiunii franceze de la 1789. Prin urmare, în veacul al XVIII-lea, și cu atât mai puțin în secolele anterioare, nu poate fi vorba de o organizare bazată pe principii constituționale parlamentare. În Europa, în afară de Anglia, parlament nu a existat, după cum nu există nici o normă pentru împărțirea funcțiunilor și puterilor Statului sau pentru stabilirea și respectarea drepturilor individului" (Paul Negulescu, *Curs de Drept constituțional român*, București, 1927, p. 174).
114. *Ibidem*, p. 180.

Acest act preconstituțional este izvorât din evenimentele vremii, respectiv din ocuparea Principatelor Române de către Rusia, în timpul războiului dintre Rusia și Turcia, încheiat prin Pacea de la Adrianopole (1829).

Ca urmare a acestui război, între 1828 și 1834, Principatele Române sunt ocupate de Rusia care, prin reprezentanții săi, generalul Joltuhin și generalul Pavel Kisseleff, a încercat să dea o nouă formă guvernării din Valahia și Moldova[115], introducând în rândul puterilor statale un Parlament, cunoscut sub numele de Adunarea Obștească Ordinară, care exercita puterea legiuitoare împreună cu Domnitorul țării. Regulamentele Organice au intrat în vigoare în iunie 1831, în Muntenia și în ianuarie 1832, în Moldova.

115. În anii 1828-1831, autoritățile de ocupație, dând curs doleanțelor exprimate în proiectele de reformă elaborate în Principate după 1821, încep laborioasa activitate de ordonare, coroborare și sistematizare a materialului legislativ în măsură să fie aplicat acestor țări, aflate deja în sfera de influență țaristă și asupra cărora cabinetul rusesc nutrea planuri speciale. „Instrucțiunile de la Petersburg", după care se ghidau ofițerii țariști, vizau un ansamblu legislativ de factură modernă, prin care să se dea satisfacție și altor categorii sociale decât boierimii mari. Acest liberalism trebuie înțeles numai ca o formulă de oportunitate politică, izvorâtă din necesitatea instaurării unui climat de liniște și siguranță socială la granița imperiului. Astfel, se promovau: separarea puterilor în stat, lista civilă pentru Domnitor, libertatea comerțului; se desființau vămile interne și drepturile regaliene; se instituia autoritatea lucrului judecat, miliția națională, cordon carantinesc la Dunăre, separarea funcțiilor de boieri. Moldova și Țara Românească erau înzestrate cu aceleași instituții, deoarece „două noroade a căror uniune de lege, de începutul neamului și de starea locului se cuvine a le ține strâns legate". Materializarea acestui program ambițios a revenit administrației generalului P.D. Kisseleff, care vreme de cinci ani a verificat, a controlat, a încercat să afle cât mai multe despre administrații săi, în nădejdea elaborării unei legislații cât mai eficiente și a obținerii unui randament ameliorat față de trecut, care să transforme Principatele într-o bază de aprovizionare sigură a armatelor țariste staționate la Dunăre (I.C. Filitti, *Principatele române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentul Organic*, București, 1934, p. 31).

Adunarea Obștească Ordinară din Muntenia era compusă din mitropolit, trei episcopi, 20 de boieri de rangul întâi, 80 de delegați boieri ai județelor și un delegat al Craiovei[116].

Pentru determinarea raporturilor dintre puteri, Regulamentul Organic este primul document oficial prin care se precizează că exercițiul puterii executive revine Domnitorului, acesta având un drept de veto în fața puterii legislative. Articolul 49 al Regulamentului Organic stabilea un drept de veto absolut al Domnitorului față de punerea în aplicare a unei legi votate de puterea legiuitoare. În această dispoziție normativă, de ordin constituțional, se află originile controlului parlamentar românesc, origini ce vor fi valorificate în viitoarele acte constituționale ale României.

Continuarea evenimentelor istoriei ne conduce la un alt document important pentru dreptul constituțional românesc: este vorba de *Convenția de la Paris din 7 august 1859*, care proclamă în mod expres principiul separației puterilor în stat în Muntenia și Moldova, ele fiind declarate Principate Unite.

Potrivit art. 3 al Convenției, puterile publice urmau a fi încredințate, în fiecare principat, unui Hospodar și unei adunări elective, sub îndrumarea unei comisii centrale, comune ambelor principate. În temeiul art. 4 al aceluiași document, puterea executivă va fi exercitată de Hospodar. De asemenea, art. 3 stabilește că exercitarea puterii legiuitoare era încredințată Adunării Elective, Domnitorului și Comisiei Centrale, care o exercitau în mod colectiv.

În aceeași ordine de idei, art. 7 al Convenției stabilea că puterea judecătorească se exercită, în numele Hospodarului, de către magistrați numiți de puterea executivă. Prin Convenția de la Paris nu se realizează pași importanți în implementarea principiului separației puterilor în stat, dar se pun bazele unei viitoare dezvoltări constituționale. Aceasta se va realiza prin

116. Paul Negulescu, *op. cit.*, pp. 181 și urm.

adoptarea de către domnitorul Alexandru Ioan Cuza, la 7 august 1858, a *Statutului Dezvoltător al Convenției de la Paris*, caracterizat ca prima Constituție a României.

În virtutea acestei Legi fundamentale, puterile publice erau încredințate Domnitorului, unei Adunări Ponderatice și Adunării Elective. Puterea legiuitoare era exercitată de Domnitor, de Adunarea Ponderatică și Adunarea Electivă[117]. În noua configurație a puterilor în stat, funcția de control parlamentar începe să dobândească un contur mai precis prin determinarea raporturilor dintre puterea legislativă și cea executivă. Astfel, art. V al Statutului precizează că în procesul legislativ, în Adunare, miniștrii sau membrii Consiliului de Stat vor fi ascultați oricând vor cere cuvântul. De asemenea, Domnitorul era „învrednicit" să refuze promulgarea legii.

Desigur, simpla proclamare a principiul separației puterilor în stat nu este suficientă pentru identificarea și funcționarea controlului parlamentar. Cu toate acestea, nu putem să nu remarcăm că, fără înscrierea în Constituție a principiului separației puterilor în stat, funcția de control a Parlamentului asupra Executivului ar fi fost greu de imaginat.

De aceea, credem că în România controlul parlamentar s-a născut din cristalizarea procesului constituțional și din proclamarea, în Legea fundamentală, a principiului separației puterilor în stat. Edificator în acest sens este faptul că în *Constituția din 1866* se stabilesc și mai precis principiile controlului parlamentar, pornindu-se de la separarea puterilor în stat. Potrivit art. 31 al acestei Constituții, se stabilește că puterile statului au drept unică sursă națiunea, care le exercită prin delegațiune. Art. 32 al Constituției precizează că puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și Reprezentațiunea națională, formată din Senat și Adunarea Deputaților.

117. A se vedea Ioan Muraru și colaboratorii, *Constituțiile Române*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1993, pp. 8 și urm.

În definirea raporturilor dintre puteri, Constituția din 1866 instituționalizează controlul asupra Executivului prin intermediul dreptului de petiționare. În acest sens, art. 50 prevede că oricine are dreptul de a adresa petiții Adunărilor, care, la rândul lor, le trimit miniștrilor. Aceștia din urmă sunt datori să dea explicații asupra cuprinderii lor, ori de câte ori Adunarea ar cere acest lucru. Ne găsim deci în fața unei informări a Parlamentului de către electorat, dar și în fața găsirii unei soluții pentru rezolvarea respectivelor cereri. Soluția rezidă în învestirea miniștrilor cu soluționarea petițiilor transmise Parlamentului, urmată de informarea acestuia asupra modului de soluționare a cererilor provenite de la electorat.

Dezvoltări considerabile privitoare la exercitarea controlului parlamentar cuprinde Capitolul III al Constituției, în care se pune în evidență, ca o pregnantă necesitate, colaborarea puterilor în stat. În acest sens, art. 99 al Constituției prevede că, la dezbaterile Adunărilor, prezența cel puțin a unui ministru este necesară, iar Adunările pot cere miniștrilor să fie prezenți la dezbateri.

Elementul cel mai evident, privitor la controlul parlamentar asupra Executivului, îl prezintă instituționalizarea dreptului de anchetă parlamentară. Astfel, art. 47 al noii Legi fundamentale stabilește că fiecare Adunare are dreptul la anchetă. Din economia textului se poate desprinde ideea că exercitarea acestui drept era lăsată la latitudinea fiecărei Camere, în virtutea autonomiei regulamentare de care acestea se bucurau.

De asemenea, pentru prima dată în istoria constituțională românească, se instituie dreptul de a adresa interpelări miniștrilor. Astfel, art. 49 al noii Legi fundamentale prevede că fiecare membru al Adunărilor are dreptul de a adresa miniștrilor interpelări. Noua situație, reglementată în sfera controlului parlamentar asupra Executivului, avea rolul de a suplini iresponsabilitatea juridică și politică a regelui, în condițiile în care puterea executivă era încredințată în exclusivitate acestuia.

Instituirea unui executiv monist în România, prin Constituția din 1866, ca și prin Constituția din 1923, a determinat constituirea unor modalități disctincte de control parlamentar asupra Executivului, în condițiile în care regele, deținător al acestei puteri, beneficia de inviolabilitate și iresponsabilitate în sens constituțional.

S-a apelat astfel la contrasemnarea actelor regale de către miniștri, la antrenarea răspunderii acestora atât în fața regelui, cât și a Adunărilor, în plan politic, pentru ca eventuala răspundere juridică a acestora să fie de competența Curții de Casație și Justiție.

Desigur, în raporturile dintre Parlament și Executiv, art. 101 al Constituției din 1866 are un rol cardinal, prin instituirea răspunderii ministeriale din inițiativa Camerelor sau a regelui. În temeiul acestui articol, Senatul, Adunarea Deputaților sau regele aveau dreptul de a acuza miniștrii și de a-i trimite în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, singura în drept a-i judeca în secțiuni unite. Pentru învestirea Curții cu judecarea unui ministru, Camera trebuia să se pronunțe cu o majoritate de voturi de două treimi. Constituția din 1866 trebuie să fie remarcată și din punctul de vedere al modului în care reușea să asigure echilibrul puterilor în stat. Astfel, în replică la controlul parlamentar exercitat asupra miniștrilor, Regele avea dreptul, în temeiul art. 95 din Constituție, de a dizolva ambele Adunări sau numai una dintre ele.

Un pas important în valorificarea virtuților principiului separației puterilor în stat în domeniul controlului parlamentar îl reprezintă *Constituția României din 1923*. Această Constituție păstrează intactă distribuirea puterilor în stat din 1866, dar aduce o serie de noutăți în legătură cu exercitarea controlului parlamentar asupra Executivului.

Astfel, pentru prima dată în istoria constituțională a României, Constituția stabilește nu numai dreptul deputaților și senatorilor de a adresa interpelări miniștrilor, dar și obligația lor de a răspunde în termenul prevăzut de regulament.

O reglementare nouă o dobândește și dreptul de petiție. În temeiul art. 53 al Constituției, dreptul de a adresa petiții Parlamentului este recunoscut oricărei persoane, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, origine etnică, apartenență politică etc., ca și în Constituția din 1866. De această dată însă, miniștrii sunt obligați, dacă una din Camere o cere, să dea explicații cu privire la cuprinsul petițiilor pe care le-au primit spre soluționare de la Parlament. Constituția din 1923 aduce și o altă modificare importantă în raporturile dintre Parlament și Executiv, prin instituirea Guvernului pe plan constituțional, fapt de care nu se poate vorbi în termenii Constituției din 1866, deși în practică miniștrii erau cei care formau Guvernul[118]. Noua Constituție stabilește, în art. 92, că „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit de Constituțiune".

De asemenea, art. 93 instituționalizează Consiliul de Miniștri, arătând că miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat, cu titlu de Președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului.

Constituția din 1938 progresează în definirea raporturilor în cadrul puterii executive. În acest sens, art. 31 precizează că puterea executivă este încredințată Regelui, care o exercită, prin Guvernul său, în modul stabilit de Constituție. De altfel, aceasta este și singura Constituție românească, de până acum, care consacră un întreg capitol Guvernului și miniștrilor, în art. 65-71 arătându-se compunerea Guvernului, condițiile cerute

118. Constituția din 1866 admitea, în mod expres, exercitarea mandatului ministerial în mod colectiv, în cazul morții Regelui, până la depunerea jurământului de credință. Astfel, potrivit art. 89, în această situație puterile constituționale ale Regelui sunt exercitate, în numele poporului român, de către miniștrii întruniți în consiliu și sub responsabilitatea lor.

pentru îndeplinirea funcţiei de ministru sau de secretar de stat, răspunderea lor pentru faptele săvârşite în timpul exerciţiului funcţiei, precum şi unele interdicţii privitoare la exercitarea unor funcţii după părăsirea postului ministerial.

Astfel, miniştrii justiţiei nu puteau exercita profesiunea de avocat timp de un an de la data părăsirii postului ministerial. De asemenea, miniştrilor ieşiţi din funcţie le este interzis să facă parte din consiliile de administraţie ale unor întreprinderi cu care au încheiat contracte în ultimii trei ani.

În domeniul controlului parlamentar, Constituţia din 1938 înlocuieşte interpelările cu întrebările, stabilind, în art. 55, că fiecare membru al Adunărilor are dreptul de a adresa miniştrilor întrebări, la care aceştia sunt obligaţi să răspundă în termenul prevăzut de regulament.

În privinţa răspunderii politice a miniştrilor, Constituţia din 1938, în art. 46, precizează că Regele este îndrituit să numească şi să revoce miniştrii săi. În acelaşi timp, Regele poate dizolva Parlamentul sau numai una din Camerele sale, actul de dizolvare urmând să conţină şi convocarea alegătorilor şi a noilor Adunări.

Constituţiile din 1948, 1952 şi 1965 se abat în mod vădit de la principiul separaţiei puterilor în stat şi instituie ca principiu cârmuitor unicitatea puterii în stat.

În aceste condiţii, ideea controlului parlamentar este mimată prin dispoziţii constituţionale formale. Astfel, Constituţia din 1948 admitea formal dreptul Marii Adunări Naţionale de a face anchete şi cercetări în orice domeniu, prin comisii alese din interiorul ei (art. 58 alin. 1). Aceeaşi Constituţie, în art. 65, conferă deputaţilor dreptul de a pune întrebări sau de a interpela Guvernul ori pe miniştri, în parte. Primul-ministru sau ministrul întrebat şi interpelat era obligat să răspundă în aceeaşi şedinţă sau în alta, stabilită de Marea Adunare Naţională.

Evident, în lipsa pluralismului politic şi a separării puterilor în stat, aceste proceduri democratice nu puteau decât să rămână fără obiect, să simuleze democraţia.

Norme similare au fost cuprinse şi în art. 32 şi 33 ale Constituţiei din 1952, precum şi în Constituţia din 1965. Articolul 52 al acestei ultime Constituţii admite constituirea comisiilor permanente ale Parlamentului, conferindu-le atribuţii corespunzătoare principiului unicităţii puterii în stat. Ele aveau dreptul de a asculta rapoarte ale conducătorilor oricăror organe ale administraţiei de stat, ale Tribunalului Suprem şi ale Procuraturii, precum şi ale preşedinţilor comitetelor executive sau ai birourilor executive ale consiliilor populare asupra activităţii acestor consilii, analizând activitatea lor prin prisma îndeplinirii politicii Partidului Comunist Român şi a asigurării aplicării legii. Din modul de redactare a respectivului articol se poate observa cu claritate deformarea regulilor privitoare la controlul parlamentar, acesta devenind un instrument politic de impunere a comandamentelor partidului unic, sacrificându-se orice idee de democraţie şi de manifestare a libertăţii umane.

Ieşirea din regimul dictaturii s-a realizat pe cale revoluţionară. În Decembrie 1989, prin sacrificii, românii au optat ireversibil pentru democratizarea vieţii politice şi sociale. În succesiunea evenimentelor şi a eforturilor care au urmat pentru edificarea unui stat de drept, Constituţia din 1991[119] reprezintă o adevărată Cartă a drepturilor şi a libertăţilor cetăţeanului şi un pact social prin care s-a instituit un nou regim politic, ale cărui principii dominante sunt pluralismul, alegerile libere şi limitarea puterii statului prin drept, restabilindu-se astfel constituţionalismul, ca o componentă a valorilor publice în cultura politică românească.

119. Constituţia României a fost adoptată în Adunarea Constituantă la data de 21 noiembrie 1991 şi a intrat în vigoare ca urmare de Referendumului din 8 decembrie 1991.

Democrația parlamentară, instituită în România ca urmare a adoptării noii Constituții, se întemeiază pe cele mai moderne standarde internaționale și pe valorificarea în practica sa atât a ceea ce este comun regimurilor parlamentare cu o veche tradiție, cât și a elementelor autohtone ale parlamentarismului românesc dintre cele două războaie mondiale.

CAPITOLUL IV

Controlul parlamentar asupra activității executive în lumina Constituției din 1991

SECȚIUNEA 1
Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Președintelui României

Constituția României consacră șefului statului o poziție distinctă. Spre deosebire de Constituția din 1923, șeful statului nu mai aparține și puterii legislative și celei executive, după cum el nu mai apare ca o emanație ereditară și nici ca una parlamentară.

În lumina noii Legi fundamentale, șeful statului este o parte componentă a unei puteri unitare în stat, puterea executivă, el exercitând atribuții pentru care răspunderea politică și juridică revin Guvernului, prin contrasemnarea celor mai importante decrete prezidențiale de către membrii acestuia. Din prezenta dihotomie a răspunderii Executivului se desprinde ideea că definirea lui în plan politic nu poate fi decât una legată de dualismul Executivului, idee în virtutea căreia atribuirea unor prerogative diferite celor două entități executive – șeful statului și Guvernul – atrage răspunderi politice și juridice diferențiate pentru fiecare din aceste componente ale Executivului cu structură bicefală.

Exercitarea funcției de control asupra șefului statului relevă aspectele legitimității unui asemenea control.

În termenii Constituţiei adoptate în anul 1991, alegerea Preşedintelui României se face prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Aceleaşi condiţii operează şi în cazul alegerii Parlamentului, ceea ce face ca organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării să aibă la origine voinţa corpului electoral, ca şi în cazul alegerii şefului statului – Preşedintele României. În acest cadru, se pune chestiunea teoretică dacă nu există o flagrantă contradicţie între prevederile constituţionale privitoare la alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României, pe de o parte, şi principiul proclamat de art. 3 al Legii noastre fundamentale, pe de altă parte, potrivit căruia suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum.

În plan concret, o asemenea contradicţie este exclusă din reflectarea în prevederile constituţionale a principiului separaţiei puterilor în stat, într-o manieră pe cât de categorică, pe atât de precisă. Astfel, nici Constituţia şi nici altă lege nu admit suprapunerea atribuţiilor Parlamentului cu cele ale Preşedintelui României şi nici ale acestor autorităţi publice cu cele ale Guvernului.

Delimitarea strictă a atribuţiilor permite şi antrenarea răspunderii în sarcina fiecărei autorităţi publice, în funcţie de competenţele care-i revin. În acest context, suportul răspunderii politice a Preşedintelui României în faţa Parlamentului îl constituie în exclusivitate art. 58 alin. 1 din Constituţia României, în virtutea căruia Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român, text care poate constitui un temei suficient pentru exercitarea controlului parlamentar asupra şefului statului numai în cazurile expres nominalizate în Constituţie – suspendarea din funcţie (art. 93) şi punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare (art. 84. alin. 3). Astfel, într-o opinie autorizată, se apreciază că, deşi ne aflăm în prezenţa unui control subordonat unei anumite finalităţi, procedura de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, pentru săvârşirea unor fapte grave prin care a încălcat prevederile Constituţiei, face parte din controlul parlamentar asupra puterii executive pe care o reprezintă Preşedintele României[120].

§ 1. *Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României*

În conformitate cu art. 95 din Constituţia României, suspendarea poate opera în cazul în care şeful statului săvârşeşte fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României poate fi declanşată, în temeiul art. 95 alin. 2 din Constituţie, de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor. Formularea cererii de suspendare din funcţie se aduce imediat la cunoştinţa Preşedintelui. Prezentarea propunerii de suspendare din funcţie se face în şedinţa comună a celor două Camere. După prezentarea cererii de suspendare din funcţie se dă cuvântul Preşedintelui României, pentru a-şi putea prezenta explicaţiile. Prezentarea cererii de suspendare este urmată de consultarea deputaţilor şi senatorilor cu privire la suficienţa sau insuficienţa informaţiilor privitoare la derularea procedurii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Consultarea se face prin vot. În cazul în care deputaţii consideră că există suficiente informaţii privitoare la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, propunerea de suspendare, însoţită de actele adiacente, se transmite Curţii Constituţionale spre consultare, stabilindu-se şi termenul de pronunţare.

După primirea avizului consultativ al Curţii Constituţionale, în termen de 24 de ore, preşedinţii celor două Camere trebuie să asigure întrunirea Camerei Deputaţilor şi Senatului în şedinţă comună, pentru a se pronunţa asupra propunerii de suspendare din funcţie. Participarea Preşedintelui României la dezbateri

120. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *op. cit.*, p. 260.

nu este obligatorie, dar el are dreptul de a lua parte la dezbatere, la cererea sa, oricând, pentru a da explicații asupra faptelor ce i se impută.

Suspendarea din funcție a Președintelui României se decide cu voința majorității deputaților și senatorilor, exprimată prin vot secret, cu bile. În virtutea art. 69 din Regulamentul ședințelor comune, votul aprobativ al Parlamentului se consemnează într-o hotărâre care se transmite, în 48 de ore, Președintelui României. Aceeași hotărâre se transmite și Guvernului, în vederea inițierii proiectului de lege privind organizarea și desfășurarea referendumului pentru demiterea Președintelui[121].

121. Până în prezent, Parlamentul a dezbătut o singură cerere de suspendare din funcție a Președintelui României, la 4 iulie 1994, cerere care a fost respinsă. Propunerea de suspendare din funcție a fost inițiată de 167 de parlamentari. În motivarea cererii se arată că Președintele României, cu prilejul unei vizite făcute în județul Satu Mare, a făcut afirmația că justiția, prin faptul că a judecat cauze în care a admis acțiunile proprietarilor naționalizați, s-a pus ea însăși în afara legii. Aceste declarații au fost considerate a fi de o extremă gravitate, deoarece ele încalcă în mod flagrant mai multe prevederi ale Constituției și ale diferitelor legi care asigură funcționarea statului de drept, după cum urmează:
1. Art. 41 și 42 din Constituția României, referitoare la protecția proprietății private și la dreptul de moștenire.
2. Art. 21 din Constituție, care garantează accesul liber la justiție.
3. Art. 16 alin. 1 și art. 21 alin. 2 din Constituție, care prevăd că nici o lege nu poate îngrădi exercitarea dreptului de a te adresa justiției.
4. Art. 3 din Codul civil, care îl califică drept culpabil de denegrare de dreptate pe judecătorul care refuză să judece, sub cuvânt că legea nu prevede sau că este întunecată sau neîndestulătoare.
5. Art. 123 alin. 2 din Constituție și art. 3 din Legea pentru organizarea judecătorească nr. 92/1992, care prevăd că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.
6. Art. 271 alin. 1 din Codul penal, care pedepsește infracțiunea de nerespectare a hotărârilor judecătorești, cu aplicarea art. 25 din Codul penal, care definește forma de participație a instigatorului, și art. 27 din Codul penal, care dispune că instigatorul se pedepsește cu pedeapsa prevăzută de lege pentru autor (A se vedea Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 161 din 11 iulie 1994, pp. 1-2).

§ 2. *Punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare*

Acest caz este reglementat de art. 84 alin. 3 din Constituția României, în deplină concordanță cu primele două alineate ale aceluiași articol, care stipulează incompatibilitățile și imunitatea de care se bucură Președintele României. Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că cererea de punere sub acuzare a Președintelui României trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate și încadrarea lor juridică. În deplin acord cu regulile parlamentare, pentru a se furniza Parlamentului informații concludente cu privire la cauza în discuție, se va proceda la constituirea unei comisii de anchetă pentru investigarea faptelor imputate șefului statului. După ce comisia de anchetă își îndeplinește misiunea, prin depunerea raportului, în termen de 48 de ore, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședință comună pentru examinarea și dezbaterea acestuia.

În astfel de cazuri, se procedează la o organizare a dezbaterilor în cadrul căreia se stabilesc timpii de intervenție parlamentară acordați fiecărui grup politic, ordinea luărilor de cuvânt și alte reguli privitoare la derularea dezbaterilor. În final, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret cu bile.

În ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 4 iulie 1994, explicațiile Președintelui României au fost prezentate de președintele Camerei Deputaților, Președintele României nefiind prezent la lucrările ședinței comune.
Dezbaterea propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României a avut loc în ședința comună din 7 iulie 1994, care a început cu prezentarea avizului Curții Constituționale. Avizul a fost negativ, deoarece propunerea nu se întemeia pe fapte care, în conformitate cu art. 95 din Constituție, să constituie o încălcare gravă a prevederilor Constituției. Propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României a fost respinsă cu 242 de voturi contra și 166 voturi pentru. (A se vedea Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 166 din 16 iulie 1994, pp. 2-4 și 40-41.)

Hotărârea prin care se dispune punerea sub acuzare a Președintelui României este urmată de o cerere a președinților celor două Camere, adresată Procurorului general, de a sesiza, potrivit legii, Curtea Supremă de Justiție. În toate fazele procedurii parlamentare, Președintele României are dreptul de a se apăra în fața acuzațiilor care îi sunt aduse.

Punerea sub acuzare a Președintelui României ridică, pe fond, problema calificării infracțiunii de înaltă trădare, în circumstanțele în care legea penală nu definește această infracțiune.

Potrivit art. 84 alin. 3 din Constituția României, „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept de la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare". În raport cu textul constituțional, se pune problema dacă el ține loc de lege penală sau nu. Interpretarea acestui text este dependentă de înțelegerea imunității prezidențiale și a excepției constituționale, care admite posibilitatea trimiterii în judecată penală a Președintelui României.

Într-o primă opinie, se apreciază că, de regulă, constituțiile nu definesc înalta trădare. De asemenea, există o unanimitate a punctelor de vedere că înalta trădare nu se identifică cu infracțiunea de trădare, prevăzută în toate codurile penale, prima având un caracter mult mai complex[122].

În această opțiune, înalta trădare nu se cere a fi încadrată într-un text penal, ea fiind circumscrisă în zona celei mai grave

122. A se vedea Florin Vasilescu in *Constituția României – comentată și adnotată* de Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 193.

încălcări a jurământului și a intereselor poporului și ale țării, în exercițiul prerogativelor prezidențiale. Reținerea acestei fapte revine în exclusivitate Parlamentului care, hotărând asupra punerii sub acuzare a Președintelui României, este dator să stabilească și faptele pe care i le pune în sarcină, calificate drept înaltă trădare. Același autor nu exclude incriminarea faptelor șefului de stat ca urmare a întrunirii condițiilor comiterii faptelor prevăzute de Codul penal cu privire la interesele țării[123].

Se poate observa că în această opinie dualistă, temeiul trimiterii în judecată îl constituie atât textul constituțional, cât și textul legii penale, interpretarea lor aparținând legiuitorului, care o poate face pe criterii politice, juridice sau îmbinând ambele dimensiuni ale argumentării.

Dintr-un alt punct de vedere, se susține că răspunderea pentru înaltă trădare reprezintă singura excepție de la regula neresponsabilității, în plan juridic, a Președintelui României, stabilită de art. 84 alin. 2 al Legii fundamentale. În acest context, înalta trădare operează în concordanță cu textele Codului penal, dar se situează deasupra acestora, prin încălcarea gravă a atribuțiilor prezidențiale, datorată abdicării de la jurământul asumat la preluarea mandatului și trădării intereselor naționale[124].

În această opinie, textul constituțional echivalează cu suportul penal pentru tragerea la răspundere a șefului de stat, dar prin aplicarea regulilor părții generale a Codului penal privitoare la răspunderea penală. Așa se explică de ce autorul citat consideră că înalta trădare nu poate fi definită într-un cod penal și nici în altă lege specială, deoarece conținutul unei asemenea fapte nu poate fi stabilit *ex ante*[125].

123. *Ibidem*.
124. A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 72.
125. *Ibidem*.

Această opinie este criticată de un alt autor, care arată că exponentul opiniei citate admite posibilitatea ca Parlamentul, care are vocația să decidă ridicarea imunității prezidențiale, este dator să-și motiveze hotărârea, definind elementele constitutive ale faptei deduse judecății, sub condiția admiterii definiției de către Curtea Supremă de Justiție. Aceste supoziții, în opinia profesorului Ion Deleanu, vin în contradicție cu principiul legalității incriminării și a pedepsei[126].

În ceea ce ne privește, suntem înclinați să credem că, deși codurile penale nu definesc o infracțiune cu titlu de înaltă trădare, care poate fi săvârșită în exclusivitate de șeful statului, textul constituțional, care face o astfel de calificare pentru faptele săvârșite de persoana care îndeplinește o astfel de funcție, nu poate rămâne fără urmări juridice. Nu împărtășim ideea că o persoană ar putea fi condamnată pentru înaltă trădare în absența unui text legal, care să incrimineze faptele săvârșite cu încălcarea Constituției. Cu alte cuvinte, Parlamentul poate admite trimiterea în judecată a șefului de stat pentru fapta de înaltă trădare pe motive pur politice, legate de încălcarea Constituției, dar Curtea Supremă de Justiție nu poate condamna persoana în cauză în afara unui suport al legii penale, care să permită calificarea încălcării îndatoririlor șefului statului ca infracțiuni.

Susținerile noastre se bazează și pe argumentele pertinente ale autorilor monografiei *Drept parlamentar*, care consideră că această procedură poate fi integrată și în sfera procedurilor de numiri, fapt pentru care ea poate fi considerată ca o procedură de cvasicontrol[127]. În acest sens, punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare nu are valoarea unui act

126. A se vedea Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat II, Editura Europa Nova, București, 1996, p. 348.
127. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, Gramar, București, 1994, p. 260.

de acuzare și, cu atât mai mult, a unei hotărâri de condamnare. O abordare contrară ar fi potrivnică principiului separației puterilor în stat, care rezervă justiției, în temeiul art. 125 din Constituție, exclusivitatea realizării sale de către instanțele judecătorești, stabilite de lege. Ca atare, acțiunea parlamentară de punere sub acuzare a Președintelui României nu are o altă semnificație decât aceea de ridicare a imunității prezidențiale. Argumentul esențial în acest sens îl constituie art. 64 din Regulamentul Camerei Deputaților și Senatului potrivit căruia, dacă se hotărăște punerea sub acuzare a Președintelui României, Parlamentul, sub semnătura președinților celor două Camere, solicită de îndată procurorului general să sesizeze, potrivit legii, Curtea Supremă de Justiție. Sesizarea nu paralizează prezumția de nevinovăție, iar demiterea din funcție a Președintelui României operează numai la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare[128].

128. *Ibidem*.

SECȚIUNEA 2
Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice

Primul articol din Capitolul IV al Constituției României – Raporturile Parlamentului cu Guvernul – stabilește că Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor de stat, solicitarea informării este obligatorie.

Așa cum s-a mai remarcat, acest articol, ca și altele din Constituție, consacră în mod expres ideea de control parlamentar. Aparent, acest control este limitat doar la informarea Camerei Deputaților, Senatului și a comisiilor parlamentare. Conținutul articolului 110 din Constituție pune în prim-planul controlului parlamentar informarea Parlamentului, ceea ce nu exclude însă extinderea controlului la alte autorități publice, cum ar fi Președintele României, la instituțiile publice, la societățile comerciale, bănci sau alte organisme publice ori private care realizează servicii publice.

În raport cu cele prezentate, considerăm că exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice se realizează prin mai multe modalități:

§ 1. Prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora.

§ 2. Alte forme prevăzute de lege pentru informarea deputaților.

§ 3. Întrebările și interpelările.

§ 4. Comisiile de anchetă parlamentară.

§ 5. Moțiunea de cenzură.

§ 6. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală.

În cele ce urmează, ne vom opri asupra principalelor modalități de exercitare a controlului parlamentar în spațiul activității guvernamentale și al administrației publice, marcând și granițele extinderii acestuia.

§ 1. *Prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora*

Această modalitate de control parlamentar își are suportul în art. 110 din Constituția României, în baza căreia, regulamentele parlamentare stabilesc procedurile de solicitare și obținere a informațiilor, câmpul lor de extensie și sancțiunile neîndeplinirii obligativității corelative.

Astfel, Regulamentul Camerei Deputaților[129], în art. 163-165, reglementează informarea Camera Deputaților și a deputaților. În temeiul art. 163, Camera Deputaților și deputații au dreptul să obțină informațiile necesare desfășurării activității lor din partea organelor administrației publice.

În exercitarea acestui drept, Regulamentul stabilește reguli de conduită distincte pentru Cameră și comisiile parlamentare, pe de o parte, și pentru deputați, pe de altă parte. Astfel, art. 164 alin. 1 instituie regula potrivit căreia Camera Deputaților

129. Regulamentul Camerei Deputaților a fost aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8 din 24 februarie 1944, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 50 din 25 februarie 1994, și a fost republicat, în temeiul Hotărârii Camerei Deputaților nr. 4 din 11 martie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 52 din 15 martie 1996.

şi comisiile sale pot cere Guvernului şi celorlalte organe ale administraţiei publice informaţii şi documente, în cadrul controlului parlamentar al activităţii acestora. În cazul deputatului, art. 165 din Regulament stabileşte că acesta poate solicita de la organele administraţiei publice centrale, printr-o cerere adresată preşedintelui Camerei Deputaţilor sau preşedintelui comisiei permanente din care face parte, orice informaţii sau documente, în copie certificată, utile pentru desfăşurarea activităţii sale.

Din analiza modului de reglementare a informării Camerei Deputaţilor şi a deputaţilor se observă că Regulamentul consacră un drept de informare care poate fi exercitat de Cameră, în întregul său, de comisiile parlamentare şi de deputaţi. Acest drept se poate exercita numai în legătură cu informaţiile necesare desfăşurării activităţii Camerei, comisiilor şi deputaţilor. Totodată, exercitarea acestui drept este limitată la organele administraţiei publice. Reglementarea acestui drept în art. 163 al Regulamentului Camerei Deputaţilor se află în deplin acord cu prevederile art. 110 din Constituţia României, dar reglementările din art. 164 şi 165 ale Regulamentului conţin unele abateri de la textul constituţional, ca şi de la reglementarea cuprinsă în art. 165. Astfel, atât art. 164, cât şi art. 165 stabilesc că cererea poate avea ca obiect informaţii şi documente, ceea ce reprezintă un adaos la textul constituţional, care face referire numai la informaţii, documentele neputând face obiectul unei asemenea cereri. Considerăm că, în cazul în care se face o asemenea cerere cu privire la documente, organul administraţiei publice în cauză va remite Camerei sau comisiei doar informaţii cu privire la documentul solicitat, fără a putea fi obligat la transmiterea documentului în întregul său.

Art. 165 al Regulamentului Camerei Deputaţilor, în schimb, restrânge domeniul de exercitare a acestui drept la organele administraţiei publice centrale, ceea ce exclude posibilitatea acesteia de a se adresa serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale şi autorităţile administraţiei publice locale, deşi Constituţia, în art. 110, nu face o astfel de distincţie. Precizăm că aceste cereri, deşi sunt individuale, ele se asimilează cererilor pe care le fac comisiile parlamentare sau Camera în întregul său, deoarece ele se adresează autorităţilor competente sub semnătura preşedintelui comisiei permanente ori a preşedintelui Camerei. De remarcat este şi faptul că, în reglementarea art. 165 din Regulament, deputatul îşi poate manifesta dreptul de a solicita informaţii numai prin intermediul preşedintelui unei comisii permanente, ceea ce reprezintă o altă restrângere a acestui drept, în raport cu prevederile art. 110 din Constituţie şi ale art. 164 din Regulament, care se referă la comisiile parlamentare, inclusiv la cele de anchetă, la cele speciale şi chiar la comisiile comune ale celor două Camere.

Dincolo de imperfecţiunile constatate cu privire la reglementarea informării Camerei Deputaţilor şi a deputaţilor, se poate constata că la actuala reglementare s-a ajuns ca urmare a Deciziei Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994, privind constituţionalitatea Regulamentului Camerei Deputaţilor[130], care, printre altele, a declarat ca neconstituţionale aliniatele 2 şi 3 ale art. 162.

Aliniatele 2 şi 3 ale art. 162 din Regulamentul Camerei Deputaţilor extindeau, dincolo de cadrul constituţional, prevederile Regulamentului. Astfel, deputatul avea dreptul să ceară autorităţilor publice locale, din circumscripţia electorală în care a fost ales, informaţii şi copii certificate după documente utile pentru desfăşurarea activităţii sale. Autorităţile publice locale erau obligate să satisfacă cererile deputatului în termen de cel mult 10 zile. În caz de refuz, era informat preşedintele Camerei Deputaţilor, care urma să ia măsuri sau să impună cazul plenului pentru a decide.

130. Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994 privind constituţionalitatea Regulamentului Camerei Deputaţilor a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994.

Aşa cum a constatat Curtea Constituţională, art. 162 alin. 2 şi 3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor contravine dispoziţiilor art. 110 din Constituţie, care permit solicitarea de informaţii şi documente doar de către Camere sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora, solicitarea lor fiind legată de informarea Parlamentului. De asemenea, din formularea textelor ar rezulta posibilitatea intervenţiei deputatului în sfera puterii judecătoreşti, ceea ce contravine prevederilor constituţionale. Aceste texte au fost eliminate din Regulament ca urmare a reexaminării lui de către Camera Deputaţilor.

Dispoziţii asemănătoare întâlnim şi în Regulamentul Senatului. Astfel, art. 142 din Regulamentul Senatului stabileşte dreptul senatorului de a cere în scris sau oral de la autorităţile publice ale administraţiei locale, ale administraţiei judeţene şi ale serviciilor publice descentralizate în judeţe sau de interes judeţean, din circumscripţia electorală pe care o reprezintă, acte, dosare, precum şi alte informaţii utile pentru activitatea sa.

Aşa cum rezultă din Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994[131], prin care art. 142 al Regulamentului este declarat neconstituţional, această reglementare, în măsura în care instituie o relaţie juridică directă între senator şi autorităţile publice ale administraţiei locale, ale administraţiei judeţene şi ale serviciilor publice descentralizate în judeţe sau de interes judeţean, este neconstituţională în raport cu prevederile art. 110 din Constituţie, potrivit cărora informarea senatorilor se face de Cameră, de comisia parlamentară sau sub controlul acestora, aşa cum s-a prevăzut în art. 141 din Regulament în ceea ce priveşte informarea de la organele centrale ale administraţiei publice. Aceeaşi decizie constată că, pe cale directă,

131. Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994 privind constituţionalitatea Regulamentului Senatului a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994.

se deplasează calitatea de titular al dreptului de informare de la Cameră şi comisiile parlamentare la senator, în condiţiile în care controlul parlamentar nu poate fi conceput ca un atribut personal al senatorului.

§ 2. *Alte forme prevăzute de lege pentru informarea parlamentarilor*

Alături de informarea Parlamentului prin intermediul mijloacelor puse la dispoziţia sa de art. 110 din Constituţie, există o serie de reglementări legale, care obligă diferite autorităţi publice să informeze Parlamentul cu privire la activitatea desfăşurată de acestea în realizarea atribuţiilor ce le revin, potrivit competenţei legale. În legislatura 1992-1996, cele două Camere ale Parlamentului au primit peste 60 de rapoarte, dări de seamă sau informări de la diferite autorităţi publice. În cadrul acestora, un loc aparte revine rapoartelor şi dărilor de seamă ale Guvernului, ale ministerelor, ale Fondului Proprietăţii de Stat şi fostelor Fonduri ale Proprietăţii Private (devenite Societăţi de Investiţii Financiare), ale Comisiei Naţionale de Statistică, ale Băncii Naţionale, ale Consiliului Naţional al Audiovizualului, ale Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, ale Curţii de Conturi, ale Serviciului Român de Informaţii, ale Ministerului Public şi ale Ministerului Justiţiei, ale Comisiei Naţionale a Valorilor Mobiliare, ale Institutului Român pentru Drepturile Omului, cărora li se adaugă rapoartele pe care le prezintă Camerelor comisiile parlamentare.

În legislatura 1992-1996, Parlamentul a primit spre informare, în temeiul legii, un număr impresionant de rapoarte din partea Guvernului, a ministerelor ori a unor autorităţi administrative autonome. Astfel, în anul 1993 au fost receptate 18 rapoarte de la Comisia Naţională de Statistică asupra activităţii desfăşurate de la înfiinţare până la sfârşitul anului 1992, de la Consiliul Suprem de Apărare asupra activităţii desfăşurate de

Consiliul Suprem de Apărare în anul 1992, de la Guvern (Raport privind datoria publică a României la 31 decembrie 1992, Raport privind datoria publică externă la data de 30 iunie 1993, Raport privind stadiul măsurilor de ajustare structurală cuprinse în Acordul de împrumut SAL dintre România şi Banca Internaţională pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare la 15 august 1993, Notă asupra principalelor aspecte ce au rezultat din controlul preliminar ce a avut ca obiect flota maritimă, Raport privind acordarea terenurilor agricole pentru revoluţionarii din Municipiul Bucureşti, Raportul cu privire la activitatea desfăşurată de Guvernul României în perioada noiembrie 1992-noiembrie 1993, Cartea albă a reformei asigurărilor sociale şi a pensiilor, Restructurarea industriei miniere şi geologice, Strategia de restructurare, ajustare şi dezvoltare în perioada 1993-1994 şi până în anul 2000, Memorandumul privind politica economică a Guvernului României pentru anul 1994-1995, convenit cu Fondul Monetar Internaţional), de la comisiile parlamentare (Informare din partea comisiei comune permanente a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra S.R.I. privind vizita unei delegaţii a acesteia în Germania) etc.

În cursul anului 1994, numărul rapoartelor, informărilor şi dărilor de seamă prezentate Parlamentului s-a ridicat la 16, dintre care remarcăm pe cele prezentate de Banca Naţională (Acordurile României cu Fondul Monetar Internaţional în anii 1991-1993, Pachet de măsuri de politică monetară pentru stabilizarea economiei, creşterea credibilităţii politice monetare şi reducerea presiunilor în direcţia deprecierii monedei naţionale, Dare de seamă cu privire la situaţia monetară şi a creditului în anul 1993 şi orientările de bază pentru 1994), de Guvern şi de diferite ministere (Analiza sectorială în domeniul comunicaţiilor – Ministerul Transporturilor, Cartea albă a reformei asigurărilor sociale şi a pensiilor, Restructurarea industriei miniere şi geologice, Strategia de restructurare, ajustare şi dezvoltare în perioada 1993-1994 şi până în anul 2000, Memorandumul privind politica economică a Guvernului convenit cu Fondul Monetar Internaţional, Raport privind acordarea terenurilor agricole pentru revoluţionarii din Municipiul Bucureşti), de către Fondul Proprietăţii de Stat şi de către Fondurile Proprietăţii Private, de Institutul Român pentru Drepturile Omului etc.

În anul 1995, numărul rapoartelor, dărilor de seamă şi al informărilor trimise Parlamentului se reduce la 13. În acest an, se remarcă faptul că, pe lângă documentele remise de Guvern, ministere, Banca Naţională, comisiile parlamentare, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Fondul Proprietăţii de Stat şi Fondurile Proprietăţii Private, în planul controlului parlamentar îşi fac apariţia şi rapoartele de activitate ale Consiliului Naţional al Audiovizualului şi Raportul anual al finanţelor publice locale, întocmit de Curtea de Conturi a României.

În anul 1996, an marcat electoral, numărul documentelor trimise spre informare Parlamentului, în cadrul controlului parlamentar, se reduce la 10, în rândul autorilor figurând Guvernul, Curtea de Conturi, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Fondul Proprietăţii de Stat, cărora li se adaugă, pentru prima dată, o instituţie nou înfiinţată – Comisia Naţională a Valorilor Mobiliare[132].

Din examinarea activităţii de informare a Parlamentului, prin intermediul rapoartelor, dărilor de seamă şi al informărilor, în legislatura 1992-1996, se desprinde, în primul rând, ideea că activitatea de informare parlamentară este o activitate tipică de control parlamentar asupra activităţii desfăşurate de diferite autorităţi publice.

Această activitate poate avea un caracter ordonat şi repetabil, în virtutea unor dispoziţii legale, ori poate fi comandată de

132. A se vedea *Activitatea Camerei Deputaţilor în legislatura 1992-1996*, Parlamentul României, Camera Deputaţilor, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1996, pp. 189-193.

Parlament, de una din Camerele acestuia sau chiar de o comisie parlamentară. Datorită surselor constante şi aleatorii ale declanşării cererilor de informare a Parlamentului prin rapoarte, dări de seamă şi informări, asistăm la o lipsă de uniformitate a intervenţiilor autorităţilor publice în exprimarea acestora pe planul controlului parlamentar. Astfel, în afara cazurilor în care legea cere în mod expres prezentarea unui raport, a unei dări de seamă sau a unei informări, la intervale de timp prestabilite, nu se poate predetermina introducerea în planul controlului parlamentar a unui alt subiect de drept, deoarece această intervenţie parlamentară este aleatorie ; ea depinde de apariţia unor fenomene ce trebuie controlate de către Parlament în sfera de activitate a unei autorităţi publice şi de materia interesului parlamentar pentru solicitarea unor informaţii cu privire la respectiva activitate ori cu privire la evenimentele ce declanşează interesul parlamentarilor.

Din alt unghi de vedere, în legislatura 1992-1996, interesul parlamentarilor se pare că a fost canalizat de procesul reformei. Acest proces a generat din partea parlamentarilor reacţii contradictorii şi a determinat Parlamentul să solicite informaţii guvernamentale şi administrative într-o măsură crescândă, în raport cu desfăşurarea evenimentelor economice, în special de degradarea cursului leu/dolar, de apariţia unei problematici sociale legate de scăderea nivelului de trai, de apariţia şomajului, de accelerarea creşterii preţurilor, de sporirea inflaţiei etc.

Am asistat desigur, în aceşti ani, la naşterea şi formalizarea unei noi vieţi parlamentare, specifică statelor democrate, în cadrul căreia soluţionarea problemelor politice este supusă unor reguli de procedură parlamentară.

Din acest punct de vedere, rapoartele, informările sau dările de seamă prezentate Parlamentului, în cadrul controlului parlamentar, nu dispun de o procedură parlamentară de sine stătătoare. În nici unul din regulamentele parlamentare nu se

regăseşte vreo normă care să stabilească drumul pe care un raport al Guvernului sau al altei autorităţi publice urmează să-l parcurgă.

În lipsa unei reglementări exprese, s-a creat o practică parlamentară în virtutea căreia rapoartele, dările de seamă sau informările adresate Parlamentului de către autorităţile publice nu se supun dezbaterii plenului Camerei Deputaţilor, al Senatului sau al Parlamentului. Aceste rapoarte, dări de seamă ori informări sunt puse la dispoziţia parlamentarilor şi a comisiilor permanente, pentru a se institui posibilitatea ca aceştia să se informeze asupra problemelor ridicate prin documentele respective, dar şi de a-şi consolida deciziile în activitatea parlamentară.

§ 3. *Întrebările şi interpelările*

Cea mai răspândită cale de control parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice o constituie întrebările şi interpelările. Potrivit art. 111 alin. 1 din Constituţia României, Guvernul şi fiecare dintre membrii săi sunt obligaţi să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori. În regimurile parlamentare contemporane, întrebările şi interpelările (în măsura în care această deosebire este admisă) reprezintă principalul mijloc de intervenţie parlamentară a opoziţiei asupra majorităţii parlamentare, prin care se fac cunoscute electoratului acţiunile sale parlamentare.

În sistemul constituţional românesc se admit ca forme distincte de interogare a Guvernului şi a membrilor acestuia atât întrebările, cât şi interpelările. Pentru a decela deosebirile şi asemănările dintre întrebări şi interpelări este necesar să apelăm la prevederile regulamentelor parlamentare, în lipsa unei definiţii constituţionale.

Regulamentul Camerei Deputaţilor, în art. 148 alin. 2, defineşte întrebarea ca pe o simplă cerere de a răspunde dacă un

fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Camerei informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată[133]. Aliniatul 1 al aceluiaşi articol precizează că fiecare deputat poate adresa întrebări Guvernului, miniştrilor sau altor conducători ai organelor administraţiei publice.

Spre deosebire de Regulamentul Camerei Deputaţilor, Regulamentul Senatului, în art. 130 alin. 1, stabileşte că întrebarea constă în solicitarea de a se răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul înţelege să comunice Senatului documentele ori informaţiile solicitate de senator sau dacă are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată. Pentru a putea compara textele din regulamentele celor două Camere, trebuie să facem apel la alin. 2 al art. 130 din Regulamentul Senatului, care precizează că fiecare senator poate adresa întrebări Guvernului, membrilor acestuia sau conducerii autorităţilor administrative autonome[134].

Aşa cum se poate observa, între cele două regulamente există deosebiri de reglementare, care se cer a fi apreciate şi sub aspectul constituţionalităţii.

O primă constatare are în vedere faptul că cele două texte regulamentare se diferenţiază chiar prin genul proxim de definire a întrebării. Astfel, dispoziţiile Regulamentului Camerei Deputaţilor definesc întrebarea ca o simplă cerere, în timp ce

133. A se vedea art. 148 alin. 2 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, aprobat prin hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8 din 24 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 50 din 25 februarie 1994, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 112 din 2 iunie 1995.

134. A se vedea art. 130 alin. 1 şi 2 din Regulamentul Senatului, adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 27 iulie 1993.

Regulamentul Senatului o consideră solicitare, în esenţă, cu acelaşi conţinut. Nu vom insista asupra acestei deosebiri terminologice, deoarece termenii sunt sinonimi şi nu nasc probleme de interpretare.

Dincolo de acest aspect, se poate observa că între cele două reglementări există deosebiri cu privire la destinatarii întrebărilor. Astfel, potrivit Regulamentului Camerei Deputaţilor, întrebările se adresează Guvernului, miniştrilor sau altor conducători ai organelor administraţiei publice. În replică, Regulamentul Senatului admite că senatorii pot adresa întrebări Guvernului, membrilor acestuia sau conducerii autorităţilor administrative autonome.

Din compararea celor două texte regulamentare rezultă că extensia cadrului de adresare a întrebărilor este diferită de la o Cameră parlamentară la alta. Astfel, ambele regulamente au ca punct comun faptul că atât senatorii, cât şi deputaţii pot pune întrebări Guvernului. În rest, dispoziţiile lor sunt diferite. Regulamentul Camerei Deputaţilor stabileşte că întrebările se pot adresa miniştrilor, în timp ce Regulamentul Senatului admite că ele se pot adresa membrilor Guvernului. Această ultimă formulă este adecvată prevederilor art. 101 alin. 3 din Constituţia României, care stabilesc că Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.

Coroborând respectivele dispoziţii constituţionale cu textul art. 111 alin. 1 din Constituţie, care prevede că Guvernul şi fiecare din membrii săi sunt obligaţi să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori, rezultă că textul din Regulamentul Camerei Deputaţilor este deficitar, în măsura în care reduce componenţa Guvernului la miniştri, în dezacord cu Constituţia, care admite în componenţa acestei entităţi a Executivului şi alte funcţii.

Acelaşi interes îl prezintă o altă categorie de subiecţi supuşi procedurii „tirului" întrebărilor parlamentare. Astfel, potrivit

Regulamentului Camerei Deputaţilor, întrebările pot fi adresate şi altor conducători ai organelor administraţiei publice. Regulamentul Senatului restrânge câmpul de adresare a întrebărilor la autorităţile administraţiei publice autonome. Aşa cum se poate observa, în viziunea Camerei Deputaţilor, întrebările pot fi adresate oricărui conducător al unui organ al administraţiei publice, în această categorie intrând autorităţile administraţiei publice de stat, inclusiv autorităţile administrative autonome, autorităţile administrative deconcentrate, ca şi autorităţile administraţiei publice locale. Regulamentul Senatului restrânge aria intervenţiei parlamentare prin întrebări la conducerea autorităţilor administrative autonome.

În opinia noastră, ambele opţiuni regulamentare derogă de la prevederile Legii fundamentale. Astfel, potrivit art. 111 din Constituţia României, obligaţia de a răspunde la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori incumbă în exclusivitate Guvernului şi membrilor săi. Cu alte cuvinte, dispoziţiile regulamentare, care extind posibilitatea adresării de întrebări şi interpelări conducătorilor altor autorităţi publice, se află în contradicţie cu prevederile constituţionale. Această aserţiune este valabilă atât în privinţa dispoziţiilor cuprinse în Regulamentul Camerei Deputaţilor privitoare la obligaţia altor conducători ai organelor administraţiei publice de a răspunde la întrebări sau interpelări parlamentare, cât şi în ceea ce priveşte Regulamentul Senatului, care admite adresarea de întrebări conducerii autorităţilor administrative autonome.

Punerea de acord a acestor prevederi regulamentare cu dispoziţiile Legii fundamentale nu înseamnă şi excluderea autorităţilor administraţiei publice, la care ne-am referit, de la controlul parlamentar.

Dacă acestor autorităţi ale administraţiei publice nu le pot fi puse în mod direct întrebări, de către parlamentari, considerăm că ele le pot fi adresate indirect, prin intermediul membrilor Guvernului, care răspund de activitatea respectivelor autorităţi

ale administraţiei publice. Astfel, dacă este vorba de autorităţi autonome ale administraţiei publice (Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Serviciul Român de Informaţii etc.), răspunsurile la întrebările parlamentare cu privire la activitatea acestora sunt furnizate de Guvern, el fiind organismul statal abilitat cu conducerea administraţiei publice din România.

În privinţa adresării de întrebări altor conducători ai organelor administraţiei publice – posibilitate admisă de Regulamentul Camerei Deputaţilor – este necesar să notăm că exercitarea controlului parlamentar asupra acestor autorităţi, prin intermediul întrebărilor, se poate face în limitele admise pentru membrii Guvernului, care, în măsura în care au atribuţii de tutelă administrativă, sunt datori să dea socoteală în faţa Parlamentului pentru faptele şi actele autorităţilor asupra cărora îşi exercită dreptul de control tutelar.

O primă concluzie a acestui demers se concretizează în faptul că dispoziţiile Legii fundamentale nu pot fi extinse prin prevederi regulamentare. Restrângerea categoriei subiectelor cărora le sunt adresate întrebări de către parlamentari pleacă de la ideea că întreaga activitate administrativă se desfăşoară sub autoritatea Guvernului, toate autorităţile administraţiei publice de stat sau locale aflându-se în stricta sa subordonare ierarhică.

Exercitarea controlului parlamentar pe calea întrebărilor este supusă unor reguli procedurale, care, de asemenea, cunosc reflectări diferite în regulamentele celor două Camere.

Potrivit Regulamentului Senatului, întrebările sunt supuse unor reguli sumare, în virtutea cărora cei întrebaţi, dacă sunt prezenţi, pot opta între a răspunde pe loc sau a amâna răspunsul pentru una din zilele următoare, precizând data. În cazul celor absenţi, Senatul stabileşte data la care răspunsul la întrebare trebuie dat Procedura senatorială admite dialogul parlamentar, în sensul că răspunsul la o întrebare permite interlocutorului un drept la replică, de cel mult 5 minute. Cel care răspunde la

întrebare poate interveni în aceleași condiții ca și persoana care și-a exercitat dreptul la replică. De asemenea, Regulamentul Senatului nu admite adresarea a mai mult de două întrebări în aceeași ședință parlamentară. Întrebările se pot adresa în cel mult 3 minute.

În Regulamentul Senatului se precizează că durata afectată întrebărilor și răspunsurilor la întrebări se stabilește prin vot, pentru fiecare ședință. De asemenea, Senatul are obligația să stabilească o zi pe săptămână consacrată întrebărilor și răspunsurilor la acestea.

Un sistem mult mai elaborat în materia întrebărilor parlamentare găsim la Camera Deputaților. Gestiunea întrebărilor și a interpelărilor este încredințată Președintelui Camerei, care are posibilitatea să nu admită întrebările care privesc probleme de interes personal sau particular, pe cele care urmăresc în exclusivitate obținerea unei consultații juridice, pe cele care se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată, pe cele care privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice.

Introducerea acestor restricții în Regulamentul Camerei Deputaților (art. 149) are în vedere atât respectarea principiului separației puterilor în stat, cât și inadmisibilitatea posibilității ca parlamentarii să-și procure avantaje particulare datorită poziției pe care o dețin în stat. Prin Regulamentul Camerei Deputaților s-a instituit un timp distinct pentru dialogul direct dintre Camera Deputaților și Guvern și au fost consacrate întrebările orale și întrebările scrise, care nu se confundă cu interpelările[135].

---

135. Prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 4 din 11 martie 1966 s-a consacrat „ora ministerială" și s-a stabilit divizarea întrebărilor în orale și scrise, precum și obligația primului-ministru și a echipei sale de a fi prezenți la adresarea întrebărilor, la prezentarea interpelărilor și la oferirea răspunsurilor.

Pentru întrebările orale, pentru cele scrise, ca și pentru interpelări, în fiecare zi de luni a săptămânii se consacră o durată de timp, care a și fost denumită „ora ministerială". Acest interval de timp poate fi de două ore și jumătate, de regulă, între orele 18.30-20.00 sau între orele 18-20.

Întrebările adresate Guvernului, miniștrilor sau altor conducători ai organelor administrației publice reprezintă un drept al deputatului, care îl poate exercita pe calea întrebărilor orale sau pe calea întrebărilor scrise.

Întrebările orale se comunică, într-o formulare succintă, secretarului Camerei Deputaților, desemnat în acest scop, cel mai târziu până la ora 14 a zilei de miercuri din săptămâna premergătoare celei în care urmează a fi pusă întrebarea. Instituirea acestui interval de timp prin regulament are rolul de a permite ministrului interogat să cunoască întrebarea care îi este adresată.

În ședința de luni a Camerei Deputaților, deputatul care a depus întrebarea la secretarul Camerei are dreptul de a o expune în cel mult un minut. Ministrul căruia i-a fost adresată întrebarea este obligat să răspundă în cel mult trei minute. Dreptul la replică se poate acorda pentru cel mult două minute. Ministrul poate reveni la tribună pentru alte două minute, în exercitarea dreptului său la replică. Cu aceasta se încheie orice discuție pe marginea întrebării.

Întrebările orale, reglementate de Regulamentul Camerei Deputaților, sunt profund inspirate din regulamentele altor parlamente, unde ele se doresc a fi dialoguri spontane între Guvern și Parlament, care fac deliciul spectatorilor și, mai ales, al telespectatorilor.

Din practica de până acum, chiar în ziua emisiunilor televizate sau radiodifuzate, nu se poate trage concluzia că scopul reglementării regulamentare a fost atins. Nu este un secret că membrii Guvernului „nu fac coadă" la Camera Deputaților (ca,

de altfel, şi la Senat) pentru a răspunde la întrebări, deşi alin. 3 al art. 151 din Regulament îl obligă pe Preşedintele Camerei Deputaţilor să-l informeze pe primul-ministru cu privire la răspunsurile amânate.

Întrebările scrise reprezintă un alt mod de dialog între executiv şi legislativ, în virtutea căruia deputaţii au dreptul să adreseze Guvernului, membrilor săi ori altor conducători ai organelor administraţiei publice întrebări în formă scrisă, care se depun la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor.

Răspunsurile la întrebările scrise pot fi transmise direct deputatului sau pot fi citite de la tribuna Camerei Deputaţilor, în funcţie de opţiunea solicitantului. Întrebările scrise se comunică Guvernului şi celorlalte autorităţi publice de către secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor.

Autorităţile care primesc întrebările scrise sunt obligate să transmită deputatului, în cel mult 15 zile, răspunsul solicitat. Aceeaşi regulă se aplică în cazul în care se solicită răspunsuri orale de la tribuna Camerei Deputaţilor, termenul de 15 zile curgând de la data înregistrării întrebării la Camera Deputaţilor.

La întrebările la care se solicită un răspuns de la tribuna Camerei Deputaţilor, se răspunde în următoarele 30 de minute care se succed, în ziua de luni, răspunsurilor la întrebările orale. Răspunsul este limitat la 5 minute, iar dreptul la replică poate fi exercitat în trei minute.

Regulamentul Camerei Deputaţilor instituie şi alte reguli de protecţie, în virtutea cărora restanţele în materia răspunsurilor la întrebări se înscriu, din oficiu, pe ordinea de zi a şedinţei din lumea următoare. De asemenea, deputaţii trebuie să-şi limiteze la cel mult două numărul întrebărilor, element greu de realizat, dacă ţinem seamă de conţinutul întrebării care se poate raporta la un număr nelimitat de aspecte.

În legislatura 1992-1996, putem remarca faptul că 480 de deputaţi au adresat membrilor Guvernului şi altor autorităţi ale administraţiei publice 1.709 întrebări, răspunzându-se la 1.391 dintre acestea.

Situaţia întrebărilor adresate Guvernului în legislatura 1992-1996 la Camera Deputaţilor

Nr. Crt.	Anul	Nr. deputaţi	Întrebări prezentate	Întrebări cu răspuns
1.	1992	36	53	39
2.	1993	142	480	370
3.	1994	126	532	413
4.	1995	117	481	440
5.	1996	59	163	129
Total		480	1.790	1.391

Raportarea numărului întrebărilor puse la numărul întrebărilor care şi-au găsit răspuns evidenţiază un decalaj evident. Explicaţia generală a acestui fapt rezidă într-o defectuoasă percepere a regulilor democraţiei constituţionale.

Lipsa răspunsurilor este datorată nu atât nestăpânirii informaţiei ministeriale, cât mai ales reticenţelor de care au dat dovadă miniştrii în faţa apariţiei lor publice, înaintea Camerei Deputaţilor.

Un alt element simptomatic pentru legislatura 1992-1996 îl reprezintă faptul că numărul întrebărilor puse de reprezentanţii majorităţii parlamentare a fost mai mare decât numărul întrebărilor puse de opoziţia parlamentară. Astfel, în mod surprinzător, 412 întrebări au fost puse de reprezentanţii Grupului parlamentar al PDSR, acelaşi număr fiind înregistrat în contul Grupului parlamentar al PNŢCD+PER. În ordine descrescătoare se situează Grupul parlamentar al PD – 128 întrebări; Grupul parlamentar PUNR – 61 întrebări; Grupul parlamentar UDMR – 129 întrebări; Grupul parlamentar PRM – 73 întrebări; Grupul parlamentar socialist – 39 întrebări; Grupul parlamentar

PL'93 + PAC – 58 întrebări; Grupul parlamentar social democrat al PSDR – 141 întrebări; minorități naționale – 32 întrebări; deputați care nu aparțin grupurilor parlamentare – 224 întrebări.

Reliefarea intervențiilor parlamentare în materia întrebărilor pune în evidență o continuitate a dialogului dintre Parlament și Guvern. Se remarcă, totodată, o competiție între opoziție și majoritatea parlamentară în exercitarea controlului parlamentar asupra Guvernului. Este demn de semnalat faptul că membrii grupului parlamentar al minorităților naționale au reușit să intervină, cu întrebări adresate Guvernului, în 32 de cazuri.

Pe ansamblu, se poate constata că instituția controlului parlamentar, exercitat prin întrebări, nu ține seama de coloratura politică a Parlamentului. Deputații, în cei patru ani, s-au întrunit să transmită electoratului mesaje, propulsând în hemiciclul parlamentar interogații și doleanțe electorale, cărora Guvernul le-a dat răspunsuri verbale, de ordin organizatoric și administrativ, într-o măsură mai mare sau mai mică.

La Senat, în același interval de timp, 718 senatori au prezentat 854 întrebări și au primit răspunsuri în 712 cazuri.

Situația întrebărilor adresate Guvernului în legislatura 1992-1996 la Senat[136]

Anul	Nr. senatori	Întrebări prezentate	Întrebări cu răspuns
1992	25	25	25
1993	179	179	182
1994	184	194	191
1995	192	226	193
1996	138	153	121
Total	718	854	712

136. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

Cele 854 de întrebări adresate de senatori Guvernului aparțin Grupului parlamentar PDSR – 174, Grupului parlamentar al PD (FSN) – 131, Grupului parlamentar PNȚCD – 129, Grupului parlamentar PUNR – 45, Grupului parlamentar de orientare civic-liberală – 87, Grupului parlamentar UDMR – 41, Grupului parlamentar Partida Națională – 194, Grupului parlamentar PDAR – 47 și unor senatori independenți – 6.

Așa cum se poate observa, în Senat, cel mai activ grup parlamentar se dovedește a fi Partida Națională, care, în activitatea formulării întrebărilor, se situează deasupra celorlalte grupuri politice din Parlament.

La Senat, ca, de altfel, și la Camera Deputaților, se înregistrează un decalaj apreciabil între numărul întrebărilor adresate Guvernului și numărul răspunsurilor primite.

Interpelările reprezintă și ele un mijloc prin care electoratul comunică cu Guvernul, prin intermediul reprezentanților săi aleși în Parlament. Aceasta nu exclude posibilitatea ca parlamentarul să-și asume un drept de autor asupra obiectului interpelării, detașându-se de interesele celor pe care-i reprezintă, ceea ce este un fenomen normal în condițiile în care aleșii poporului se supun unui mandat reprezentativ, cel imperativ fiind nul în virtutea Legii fundamentale. Interpelarea pune Guvernul în situația să se explice cu privire la un act guvernamental sau la politica sa generală într-un domeniu de activitate.

Și în materia interpelărilor, regulamentele celor două Camere conțin reglementări divergente.

Astfel, potrivit art. 156 din Regulamentul Camerei Deputaților, interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe.

Regulamentul Senatului, în art. 134, definește interpelarea ca pe o cerere adresată de un senator Guvernului sau unui

membru al acestuia, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii interne sau externe.

După cum se poate observa cu uşurinţă, cele două Camere au puncte de vedere sensibil diferite asupra înţelesului noţiunii de interpelare.

Într-o primă viziune, oferită de Regulamentul Camerei Deputaţilor, interpelarea se poate adresa numai Guvernului, ceea ce înseamnă că răspunsul la întrebare poate fi dat doar de primul-ministru ori de un reprezentant al acestuia. În optica Senatului, interpelarea este o cerere care poate fi adresată de un senator Guvernului ori unui membru al acestuia.

Reglementările cuprinse în regulamentele celor două Camere cuprind dispoziţii care pot duce, şi, în realitate, concură, la crearea unei confuzii între adresarea întrebărilor şi a interpelărilor. Datorită faptului că întrebările şi interpelările se adresează Guvernului, membrilor acestuia, în practica parlamentară se naşte o confuzie între întrebări şi interpelări, în majoritatea cazurilor deputaţii fiind supuşi „păcatului" de a-şi denumi interogaţiile adresate Guvernului interpelări, deşi ele nu se ridică decât la exigenţele cerute de regulamente pentru întrebări.

Dincolo de această dispută, privitoare la distincţia dintre întrebări şi interpelări, este necesar să observăm şi anumite diferenţieri procedurale.

Astfel, potrivit Regulamentului Senatului, interpelările se fac în scris, arătându-se obiectul şi motivarea acestora. În Regulamentul Camerei Deputaţilor nu se regăsesc deosebiri esenţiale în definirea interpelării, cu singura specificaţie că, în rândul subiecţilor care pot declanşa o interpelare, pe primul plan se situează grupul parlamentar, în ordine fiind urmat de deputaţi, care pot exercita o astfel de iniţiativă individual sau în grup.

Sub aspect procedural, interpelările se citesc în şedinţă publică în ziua de luni, consacrată întrebărilor, între orele 19.30-20.00, după care se prezintă preşedintelui Camerei pentru a fi transmise primului-ministru.

Pentru a se asigura cunoaşterea şi oficializarea interpelărilor de către deputaţi, Regulamentul Camerei Deputaţilor obligă administraţia Camerei la înscrierea acestora într-un registru special şi la afişarea lor la sediul Camerei.

Interpelările prezentate într-o şedinţă publică sunt urmate de dezvoltarea lor într-o şedinţă publică ulterioară, de regulă în săptămâna care urmează, când, într-un interval de timp de maximum trei minute, deputatul poate explica mai pe larg conţinutul interpelării. În şedinţa consacrată dezvoltării interpelării, reprezentantul primului-ministru are dreptul de a lua cuvântul.

Articolul 111 alin. 1 din Constituţia României instituie ca regulă fundamentală în materia întrebărilor şi a interpelărilor obligaţia Guvernului şi a membrilor săi de a răspunde la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori. Acelaşi articol al Legii noastre fundamentale, în alin. 2, stabileşte o profundă diferenţă între întrebări şi interpelări, în sensul că numai interpelările pot fi urmate de o moţiune prin care Senatul sau Camera Deputaţilor îşi pot exprima poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

Deşi textele constituţionale nu fac nici o precizare cu privire la natura interpelărilor adresate primului-ministru, se poate remarca, potrivit Regulamentului Camerei Deputaţilor, că există interpelări adresate Guvernului, dar şi interpelări adresate primului-ministru. Astfel, în temeiul art. 160 alin. 1 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, din două în două săptămâni, în ziua de luni, consacrată răspunsurilor la interpelări, între orele 18.00-18.30, deputaţii îl pot interpela pe primul-ministru cu referire la problemele importante privitoare la activitatea guvernamentală internă ori externă.

Deputații pot adresa primului-ministru interpelări, care pot fi expuse în ședința publică a Camerei Deputaților în cel mult două minute. Răspunsul primului-ministru nu poate depăși trei minute.

Autorul interpelării are un drept la replică de două minute, iar primul-ministru are la dispoziție două minute pentru a-și preciza poziția. După epuizarea acestor schimburi de replici, dialogul se întrerupe definitiv în legătură cu interpelarea respectivă.

În legislatura 1992-1996, situația interpelărilor se prezintă după cum urmează:

Situația interpelărilor adresate Guvernului în legislatura 1992-1996 la Camera Deputaților[137]

Anul	Nr. senatori	Întrebări prezentate	Întrebări cu răspuns
1992	25	25	25
1993	179	179	182
1994	184	194	191
1995	192	226	193
1996	138	153	121
Total	718	854	712

Așa cum rezultă din datele statistice, în perioada 1992-1996, numărul întrebărilor și interpelărilor adresate de deputați Guvernului și membrilor acestuia a cunoscut o dinamică specifică. Astfel, pe ansamblu, în cei patru ani ai legislaturii au fost înregistrate 480 de intervenții ale deputaților, pentru a adresa întrebări Guvernului.

În aceeași perioadă, numărul deputaților care adresează interpelări aceleiași autorități publice se ridică la 399. În anii

137. După *Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996*, Parlamentul României, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1996, p. 185.

care s-au scurs în această legislatură se înregistrează o creștere constantă a numărului întrebărilor în detrimentul interpelărilor.

Astfel, dacă în anul 1992 se înregistrau 28 de interpelări și 53 de întrebări, în anul 1993 numărul întrebărilor urcă la 480, iar al interpelărilor, la 246; în anul care urmează, 126 de deputați formulează 532 de întrebări, în timp ce 185 de deputați își revendică 285 de interpelări; anul 1995 înregistrează scăderi semnificative, atât în rândul întrebărilor, interpelărilor, cât și în ceea ce privește numărul autorilor acestora. Întrebările se reduc la 481 și sunt puse de 117 de deputați, în timp ce interpelările se reduc la 273, fiind susținute de 91 de deputați. Anul 1996 marchează cele mai severe reduceri statistice. În acest an, numărul deputaților care formulează întrebări este de 59, numărul întrebărilor reducându-se la 163. În același timp, doar 64 de deputați mai formulează interpelări, numărul lor reducându-se la 124.

La Senat, în legislatura 1992-1996, au fost înregistrate 1.051 de interpelări, adresate de 853 de senatori, la care s-au primit 981 de răspunsuri.

Situația interpelărilor în legislatura 1992-1996 la Senat[138]

Anul	Nr. senatori	Interpelări prezentate	Interpelări cu răspuns
1992	31	53	53
1993	266	382	382
1994	280	320	290
1995	193	207	187
1996	93	89	69
Total	853	1.051	981

Cele 1.051 de interpelări adresate Guvernului provin de la grupul parlamentar al PDSR – 175, grupul parlamentar al PD

138. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

(FSN) – 186, grupul parlamentar PNŢCD – 229, grupul parlamentar PUNR – 71, grupul parlamentar de orientare civic-liberală – 130, grupul parlamentar UDMR – 85, grupul parlamentar Partida Naţională – 146, grupul parlamentar PDAR – 17 şi senatori independenţi – 9. Şi în acest caz, remarcăm o intensificare a acţiunii de adresare a interpelărilor din segmentul politic al Partidei Naţionale.

Constatăm că legislatura 1992-1996, în materia controlului parlamentar, exercitat prin întrebări şi interpelări, se caracterizează printr-o dinamică proprie. După un început timid al întrebărilor şi interpelărilor se înregistrează o creştere a acestora, care atinge apogeul în anul 1994, adică la mijlocul mandatului parlamentar. Ulterior, exigenţele controlului parlamentar încep să se diminueze, reducându-se la minimum în anul electoral 1996.

Datele statistice pun în evidenţă şi eficienţa controlului parlamentar exercitat în respectiva perioadă. Un indicator semnificativ al acestei eficienţe îl constituie raportul dintre numărul întrebărilor şi al interpelărilor, adresate Guvernului, şi numărul răspunsurilor primite.

Analiza statistică pune în evidenţă o situaţie aproape identică. Astfel, dacă în 1992 la 53 de întrebări se înregistrează 39 de răspunsuri şi la 28 de interpelări se prezintă 21 de răspunsuri, în anul de vârf – 1994 – la 285 de interpelări, numărul răspunsurilor este de 232, pentru ca în ultimul an – 1996 – numărul întrebărilor – 163 şi al interpelărilor – 124 care au primit răspuns să fie de 129, respectiv, de 108.

La Senat, în anul 1992, cele 53 de întrebări prezentate au primit 53 de răspunsuri; situaţia se menţine identică în anul 1993, când la cele 382 de interpelări prezentate s-a răspuns integral; în 1994, apare primul decalaj: la cele 320 interpelări se primesc doar 290 de răspunsuri; în anul 1995 se adresează 207 interpelări şi se răspunde la 187; în anul 1996, din cele 89 de interpelări adresate Guvernului, 20 au rămas fără răspuns.

Se poate constata că, atât în privinţa numărului întrebărilor, cât şi a celui al interpelărilor, numărul adresanţilor înregistrează o creştere de la începutul legislaturii, spre mijlocul acesteia, pentru a scădea apoi spre nivelul iniţial.

În aceleaşi coordonate se situează şi numărul intervenţiilor guvernamentale, respectiv al răspunsurilor pe care le dau reprezentanţii Guvernului şi ai celorlalte autorităţi ale administraţiei publice supuse controlului parlamentar.

§ 4. *Comisiile de anchetă parlamentară*

Exercitarea controlului parlamentar prin intermediul comisiilor parlamentare reprezintă cea mai specializată formă de control parlamentar.

Prin organizarea unor astfel de comisii de control, Parlamentul sau una din Camerele sale îşi valorifică potenţialul său de identificare a modului în care creaţia sa – legea –, izvorâtă din voinţa generală, este pusă în aplicare de Executiv şi, în anumite condiţii, de către puterea judecătorească.

Sub acest aspect, Constituţia României stabileşte în art. 61 alin. 4 regula în virtutea căreia fiecare Cameră poate institui comisii de anchetă. În continuare, acelaşi aliniat adaugă posibilitatea constituirii unor comisii comune de anchetă ale celor două Camere. Ca atare, anchetele parlamentare pot fi efectuate de comisii de anchetă ale Parlamentului ori ale uneia din Camerele sale.

În cazul în care se instituie o comisie comună de anchetă asupra unor probleme determinate, care, de regulă, fac parte din obiectul de activitate al celor două comisii permanente, întocmirea raportului acesteia nu dă naştere unor dispute decât în măsura în care majoritatea şi opoziţia din cadrul comisiei nu cad de acord asupra unui punct de vedere.

Adeseori, aceste comisii eşuează în lămurirea problemelor supuse investigaţiei parlamentare nu datorită obiectului investigaţiei, asupra căruia au fost de acord la instituirea comisiei de anchetă, cât mai ales din cauza concluziilor privitoare la stările de fapt constatate, care sunt apreciate în mod diferit, potrivit punctului de vedere al facţiunilor politice care alcătuiesc comisia de anchetă.

Regulamentul Camerei Deputaţilor şi Regulamentul Senatului detaliază prevederile constituţionale care stabilesc regulile privitoare la exercitarea controlului parlamentar asupra executivului şi a administraţiei publice. Astfel, potrivit art. 68 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 55 din Regulamentul Senatului, orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenţei sale, cu încuviinţarea Camerei respective, privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de administraţia publică.

În vederea obţinerii încuviinţării, procedurile parlamentare stabilesc necesitatea existenţei unei cereri scrise, aprobată prin vot de majoritatea membrilor comisiei; cererea trebuie să cuprindă materiile ce formează obiectul anchetei, scopul acesteia, mijloacele necesare şi termenul de depunere a raportului. Cererea se supune aprobării Camerei, care se pronunţă cu votul majorităţii membrilor săi.

Independent de aceste reglementări, cu valoare de principiu, Regulamentul Senatului conţine o serie de prevederi cu referire la procedura desfăşurării anchetei. În acest sens, comisia permanentă poate invita, pentru a da relaţii, orice persoană care are o calitate oficială, cu excepţia Preşedintelui României, a preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, a Avocatului Poporului, a membrilor Curţii Constituţionale şi ai Curţii de Conturi, a judecătorilor Curţii Supreme de Justiţie şi a Procurorului general. Prezenţa la audiere este obligatorie.

Persoanele invitate sunt obligate să răspundă la întrebările adresate, cu excepţia celor care vizează secrete de stat referitoare la apărarea ţării, secrete de stat de importanţă deosebită ori se referă la viaţa personală a celui audiat sau a familiei acestuia.

Regulamentul Senatului stabileşte măsuri care pot conferi un anumit grad de eficienţă activităţii comisiei. Dacă, în urma dezbaterii în Senat a raportului comisiei, se constată abateri grave în activitatea unui membru al Guvernului, va fi înştiinţat Preşedintele României şi, după caz, primul-ministru, pentru a se lua măsuri potrivit Constituţiei şi Legii privind responsabilitatea ministerială.

Unele prevederi regulamentare au fost declarate neconstituţionale prin Deciziile Curţii Constituţionale nr. 45/1994 şi nr. 46/1994. Astfel, Curtea Constituţională a reţinut că art. 71 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, prevăzând dreptul comisiei de a cita orice persoană, contravine mai multor dispoziţii constituţionale, în special articolului 110 din Legea fundamentală, care limitează controlul parlamentar la Guvern şi autorităţile administraţiei publice. Prin aceeaşi decizie au fost declarate neconstituţionale şi prevederile art. 71 alin. penultim, deoarece atribuie Preşedintelui României competenţa de a dispune luarea unor măsuri pe linia răspunderii penale a miniştrilor, ceea ce contravine art. 108 din Constituţie, care conferă această atribuţie în exclusivitate Camerei Deputaţilor.

Decizia nr. 46/1994 declară ca neconstituţionale prevederile art. 55 alin. 4 şi ale art. 57 alin. 3 din Regulamentul Senatului, pentru raţiuni similare. Astfel, dreptul comisiei parlamentare de a invita pentru audiere orice persoană care are o calitate oficială, cu unele excepţii, sunt neconstituţionale, deoarece exced limitele controlului parlamentar. Ca atare, Camera Deputaţilor, în urma reexaminării Regulamentului, a eliminat dispoziţii care contraveneau Constituţiei. În Regulamentul Senatului,

schimbările nu au avut loc, deoarece acesta nu a fost încă reexaminat, ca urmare a deciziei Curții Constituționale.

O a doua posibilitate de investigație parlamentară o constituie comisiile de anchetă, ce pot fi înființate de fiecare Cameră, în temeiul art. 70-71 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 57 din Regulamentul Senatului.

Ambele regulamente prevăd că înființarea unei comisii de anchetă se face de către Camera Deputaților sau de către Senat, la cererea unei treimi din numărul membrilor Camerei respective. Cererea de instituire a unei comisii de anchetă trebuie să îndeplinească aceleași condiții ca și cererea adresată de o comisie permanentă pentru a fi abilitată să pornească o anchetă parlamentară.

Regulile de procedură, urmate de comisia de anchetă, sunt pe larg precizate în art. 71 al Regulamentului Camerei Deputaților. În virtutea acestor reglementări, comisia de anchetă poate invita orice persoană care poate avea cunoștință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauză, care formează obiectul activității comisiei.

Se poate observa că, în acest caz, Regulamentul Camerei Deputaților nu exceptează nici o persoană de la obligația de a se prezenta la audieri în comisie. Mai mult, Regulamentul Camerei permite comisiei să ceară oricărei persoane care cunoaște fapte sau împrejurări în legătură cu obiectul cercetării sau care deține un mijloc de probă să le aducă la cunoștința comisiei sau să le prezinte acesteia.

Pentru a fi și mai precis, Regulamentul Camerei Deputaților stabilește că instituțiile și organizațiile sunt obligate, în condițiile legii, să răspundă la solicitările comisiei de anchetă, în termenul stabilit de către aceasta. În temeiul aceleiași reglementări, comisia poate dispune efectuarea unei expertize. Procedura desfășurată în fața comisiei de anchetă se completează cu

dispozițiile legale din Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală, referitoare la invitarea, prezentarea și ascultarea martorilor, precum și cu cele privitoare la prezentarea și predarea obiectelor ori înscrisurilor sau la efectuarea expertizelor. Aceste dispoziții regulamentare determină ca procedura de investigare în fața comisiilor de anchetă să îmbrace forme judiciare, garantându-se pe această cale aflarea adevărului.

Cu prilejul elaborării Regulamentului s-a pus și problema dacă o persoană audiată poate fi obligată să depună jurământul în fața comisiei, ca orice martor în fața instanței judecătorești. Această soluție nu a fost admisă, deși au fost luate anumite măsuri pentru a se asigura aflarea adevărului. Astfel, în Regulamentul Camerei Deputaților, adoptat prin Hotărârea nr. 12 din 27 iunie 1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 28 iunie 1990, în art. 61 alin. 5, se stabilea că mărturia mincinoasă se sancționează potrivit legii. Această prevedere a fost eliminată din Regulament, ca urmare a revizuirii, fiind înlocuită cu o formulă eufemistică, în virtutea căreia președintele comisiei de anchetă este dator să atragă atenția persoanei audiate că are obligația de a spune adevărul, de a nu ascunde nimic din ceea ce știe și că nerespectarea acestei obligații atrage răspunderea legală.

În fine, o a treia cale de realizare a investigațiilor parlamentare este reglementată de Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului[139]. Astfel, potrivit art. 1 pct. 26, cele două Camere se întrunesc în ședință comună pentru constituirea unor comisii de anchetă sau a altor comisii speciale. Pentru realizarea acestei atribuții parlamentare, art. 86 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că cele două Camere întrunite în ședință

139. Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului a fost adoptat prin Hotărârea nr. 4 din 3 martie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 34 din 4 martie 1992.

comună pot hotărî, în exercitarea atribuţiilor de control al Parlamentului, efectuarea unor verificări sau anchete proprii de către comisii comune special constituite în acest scop sau de către comisiile permanente ale Camerelor, care vor prezenta un raport comun.

Regulamentul şedinţelor comune nu detaliază procedurile de constituire şi de desfăşurare a activităţilor respectivelor comisii. În aceste condiţii, dispoziţiile art. 89 al Regulamentului, care stabilesc completarea Regulamentului şedinţelor comune cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi din Regulamentul Senatului, sunt de actualitate şi guvernează luarea deciziilor în materie în şedinţele comune.

Pe baza acestor prevederi constituţionale şi regulamentare, Parlamentul României, în întregul său ori fiecare Cameră în parte, a desfăşurat investigaţii parlamentare în probleme de interes naţional, fie prin intermediul comisiilor permanente ori al unor subcomisii, fie prin comisii de anchetă constituite special în acest scop. De altfel, nu au lipsit nici comisiile comune de anchetă ale celor două Camere. Astfel, la Camera Deputaţilor, în legislatura 1992-1996, au fost constituite şase comisii de anchetă, dintre care una singură a fost înfiinţată ca o comisie constituită din membri ai mai multor comisii, celelalte fiind comisii permanente, abilitate cu atribuţii de investigaţie parlamentară. Astfel, prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 68 din 17 decembrie 1992 privind înfiinţarea unei comisii de anchetă, Camera Deputaţilor a hotărât astfel încât cinci deputaţi ai Comisiei pentru politică economică, reformă şi privatizare, patru deputaţi din partea Comisiei pentru buget, finanţe şi bănci şi cei doi chestori ai Camerei Deputaţilor să investigheze modul de utilizare a bugetului aprobat Camerei Deputaţilor pentru anii 1991 şi 1992[140].

140. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 68/1992 privind înfiinţarea unei comisii de anchetă a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 24 decembrie 1992.

La 23 decembrie 1992, Camera Deputaţilor a adoptat Hotărârea nr. 69, privind încuviinţarea Comisiei pentru industrii şi servicii de a porni o anchetă cu privire la situaţia flotei maritime din cadrul Ministerului Transporturilor[141].

Camera Deputaţilor, la 8 februarie 1993, încuviinţează Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară şi servicii specifice să instituie o subcomisie de anchetă cu privire la situaţia aplicării prevederilor Legii nr. 18/1991, Legii nr. 46/1992, Legii sanitar-veterinare şi a activităţii desfăşurate de agenţii economici cu capital de stat, din cadrul Ministerului Agriculturii şi Alimentaţiei[142].

În acelaşi an, 1993, Camera Deputaţilor a aprobat ca şi alte trei comisii permanente să-şi constituie subcomisii de anchetă. Astfel, prin Hotărârea nr. 41 din 17 mai 1993, s-a constituit subcomisia de anchetă din cadrul Comisiei pentru politică economică, reformă şi privatizare, care avea ca obiect verificarea modului în care s-a efectuat importul de zahăr, în baza propunerii de modificare a anexei nr. 1 la Acordul dintre Guvernul României şi Guvernul Republicii Populare Chineze, privind livrarea, de către partea chineză, de mărfuri pe credit părţii române, semnat la 8 iulie 1991[143].

Prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 42 din 17 mai 1993, Comisia pentru sănătate şi familie a fost abilitată să pornească o anchetă, având ca obiect cercetarea cauzelor şi a consecinţelor epidemiei de hepatită virală din oraşul Sebeş, judeţul Alba. Activitatea de anchetă urma a se desfăşura prin intermediul

141. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 69/1992 privind încuviinţarea Comisiei pentru industrii şi servicii de a porni o anchetă fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 338 din 30 decembrie 1992.
142. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 7 din 8 februarie 1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 27 din 12 februarie 1993.
143. Hotărârea Senatului nr. 51 din 8 decembrie 1992 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 15 decembrie 1992.

unei subcomisii, formată din trei persoane, reprezentante ale opoziției, și o persoană reprezentând arcul guvernamental[144].

În sfârșit, prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 64 din 15 octombrie 1993, Comisia pentru buget, finanțe și bănci primește încuviințarea de a porni o anchetă cu privire la modul de aplicare a prevederilor legale din domeniul valutar, sistemul de acordare a creditelor bancare, sistemul decontărilor și modul de stabilire a dobânzilor bancare[145]. Activitatea de anchetă este încredințată unei subcomisii, constituită din șapte parlamentari, din care șase aparțineau majorității și unul, minorității parlamentare.

În materie de anchete parlamentare, Senatul României, în legislatura 1992-1996, a luat o primă măsură privitoare la reactivarea unei comisii de anchetă constituite în legislatura precedentă. Astfel, prin Hotărârea Senatului nr. 51 din 2 decembrie 1992, s-a hotărât continuarea activității Comisiei pentru cercetarea evenimentelor din decembrie 1989, operându-se în componența comisiei modificările impuse de rezultatul alegerilor de la 27 septembrie 1992[146]. În anul 1993, activitatea de anchetă parlamentară a fost consacrată aceleiași problematici.

Prin Hotărârea Senatului nr. 15 din 22 iunie 1993, se modifică alcătuirea Comisiei pentru cercetarea evenimentelor din decembrie 1989 și se stabilește un nou termen de depunere a raportului comisiei - decembrie 1993[147]. Raportul Comisiei a fost prezentat în plenul Senatului din 13 octombrie 1996.

144. Hotărârea Senatului nr. 15/1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 28 iunie 1993.
145. Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 102 din 21 aprilie 1994.
146. Hotărârea Senatului nr. 51 din 2 decembrie 1992 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 15 decembrie 1992.
147. Hotărârea Senatului nr. 15/1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 28 iunie 1993.

În anul 1994, Senatul instituie pentru prima dată în cursul legislaturii 1992-1996 o comisie de anchetă. Astfel, prin Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994 se înființează o comisie de anchetă cu privire la blocajul financiar în agricultură, compusă din doi reprezentanți ai PDSR, doi ai PNȚCD, câte unul din partea grupurilor parlamentare ale PUNR, PDAR, PL'93, PD, Partidei Naționale, UDMR și un independent[148].

Hotărârea de înființare a comisiei a fost aprobată la cererea a 48 de senatori și a întrunit o puternică susținere, mai ales prin interesul național pe care îl revendica problema supusă investigației: blocajul financiar în agricultură, stabilirea cauzelor acestuia și găsirea unor soluții viabile și urgente de ieșire din criză. Raportul care urma să fie prezentat până la 31 mai 1994 nu a fost prezentat în plenul Senatului.

Prima anchetă parlamentară comună a celor două Camere, în legislatura 1992-1996, a fost declanșată de Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993 pentru constituirea unei comisii parlamentare de anchetă privind actele de corupție[149]. Necesitatea constituirii acestei comisii comune avea în vedere o realitate socială indezirabilă, caracterizată prin extinderea fenomenelor de corupție, în pofida semnalării lor de către mass-media. Comisia de anchetă, astfel constituită, își propunea să ancheteze sesizările formulate de fostul comisar al Gărzii Financiare, precum și alte cazuri de corupție cu care comisia a fost sesizată ori s-a autosesizat.

Raportul final a fost prezentat în Camerele reunite ale Parlamentului la data de 28 septembrie 1994 și a avut ca rezultat depunerea unei propuneri legislative intitulate „Propunere legislativă pentru prevenirea și combaterea unor acte de corupție".

148. Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 102 din 21 aprilie 1994.
149. Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 126 din 14 iunie 1993.

O altă comisie comună de anchetă instituită în legislatura 1992-1996 a făcut obiectul Hotărârii Parlamentului nr. 6 din 4 mai 1994[150]. Prin această hotărâre a fost instituită Comisia comună de anchetă asupra atribuirii de locuințe pentru parlamentari, membri ai Guvernului și pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului și Președintelui României, în perioada 1990-1994.

Raportul final, al cărui termen de prezentare a fost prelungit de la 27 octombrie 1995 la 30 noiembrie 1996, nu a fost supus decât parțial dezbaterii în Parlament.

Situația Comisiilor permanente și a Comisiilor speciale care au efectuat anchete în legislatura 1992-1996 la Senat[151]

Anul	Denumirea comisiei	Obiectul	Rezultatul
		Comisii permanente	
1993 (Hotărârea Parlamentului nr. 30 din30 iunie 1993)	Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații	Exercitarea controlului parlamentar asupra activității S.R.I.; analiza sesizărilor cetățenilor care se consideră lezați în drepturile și libertățile lor prin mijloacele de obținere a informațiilor	Rapoartele Comisiei au fost prezentate și dezbătute în plenul celor două Camere la data de 23 noiembrie 1994 și 22 noiembrie 1995
		Comisii speciale de anchetă	
1993 (Hotărârea Senatului nr. 15 din 22 iunie 1993)	Comisia senatorială pentru cercetarea evenimentelor din Decembrie 1989	Aflarea adevărului cu privire la evenimentelor din Decembrie 1989	Raportul Comisiei a fost prezentat în plenul Senatului din 13 noiembrie 1996

150. Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 4 mai 1994 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 118 din 11 mai 1994.
151. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

Anul	Denumirea comisiei	Obiectul	Rezultatul
1993 (Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993)	Comisia parlamentară de anchetă privind actele de corupție (comisie comună)	Anchetarea sesizărilor cu privire la actele de corupție și urmărirea modului în care organele statului se implică în respectarea legii și în sesizarea organelor competente de tragere la răspundere penală a vinovaților	Raportul final a fost prezentat în Camerele reunite ale Parlamentului la data de 28 septembrie 1994 și a avut ca rezultat depunerea unei propuneri legislative intitulate „Propunere legislativă pentru prevenirea și combaterea unor acte de corupție”
1994 (Hotărârea Senatului nr. 14 din 14 aprilie 1994)	Comisia senatorială de anchetă cu privire la blocajul financiar în agricultură	Stabilirea cauzelor blocajul financiar în agricultură și găsirea de soluții urgente pentru ieșirea din criză	Raportul, care urma să fie prezentat până la 31 mai 1994, nu a fost prezentat în plenul Senatului
1994 (Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 4 mai 1996)	Comisia comună de anchetă asupra atribuirii de locuințe pentru parlamentari, membri ai Guvernului și pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului și Președinției în perioada 1990-1994	Anchete cu privire la atribuirea de locuințe din fondul locativ de stat pentru deputați, senatori, membri ai Guvernului și pentru persoanele din aparatul Senatului, Camerei Deputaților, Guvernului și Președinției, în perioada 1990-1994	Raportul final, al cărui termen de prezentare a fost prelungit de la 27 octombrie 1995 la 30 noiembrie 1996, nu a fost supus dezbaterii în Parlament

Extrăgând reperele acestor date privitoare la activitatea de control parlamentar, prin intermediul comisiilor de anchetă sau al declanșării anchetelor parlamentare de către comisiile permanente, se poate constata, înainte de toate, că punerea în practică a unor proceduri de anchetă parlamentară este un proces care

a debutat înainte de intrarea în vigoare a Constituţiei României. Astfel, probleme politice majore, cum ar fi cele referitoare la evenimentele din timpul Revoluţiei din Decembrie 1989, au format obiectul unor investigaţii parlamentare declanşate în legislatura 1990-1992.

În legislatura 1992-1996, aria investigaţiilor parlamentare s-a lărgit : ambele Camere şi-au exercitat prerogative privitoare la ancheta parlamentară, pe segmente mai mult sau mai puţin extinse, dar în toate cazurile asupra unor probleme de larg interes social şi naţional.

La Camera Deputaţilor au predominat anchetele pornite din iniţiativa comisiilor permanente, sub forma subcomisiilor de anchetă parlamentară. La Senat, comisiile de anchetă au fost create în afara structurilor comisiilor permanente, ceea ce este valabil şi în cazul comisiilor instituite în şedinţele comune ale celor două Camere.

Cu unele excepţii, constatate la Camera Deputaţilor, unde s-au constituit comisii de anchetă la cererea majorităţii parlamentare, comisiile de anchetă au fost declanşate de opoziţia parlamentară, care dorea să atragă atenţia asupra unor fenomene dăunătoare pentru evoluţia vieţii sociale.

Desfăşurarea activităţii de investigaţie parlamentară s-a confruntat adeseori cu ineditul acestei activităţi parlamentare, dar mai ales cu lipsa unor reguli ferme privitoare la audierea persoanelor invitate de comisie şi cu privire la administrarea probelor în investigarea faptelor ce au făcut obiectul anchetei parlamentare.

În pofida unor disfuncţionalităţi, inerente începutului exerciţiului democratic al investigaţiei parlamentare, se poate constata că activitatea comisiilor de anchetă a declanşat modificări în exprimarea unor poziţii politice ale partidelor şi grupurilor parlamentare, a generat remodelarea atitudinilor politice,

mergând până la reconsiderarea atitudinii unor partide cu privire la membrii acestora. Nu este lipsit de importanţă nici faptul că, pe baza unor rapoarte ale comisiilor de anchetă, au fost sesizate autorităţile judecătoreşti.

Precizăm că rezultatele şi concluziile anchetei parlamentare au un caracter politic şi, în consecinţă, ele nu pot fi obligatorii sau opozabile pentru autorităţile judiciare, dar pot constitui puncte de plecare în declanşarea unei cercetări penale sau de altă natură, în concordanţă cu regulile speciale prevăzute de lege. Unele elemente faptice şi probatorii pot fi valorificate şi în cadrul unor anchete judiciare.

§ 5. *Moţiunea de cenzură*

Moţiunea de cenzură este manifestarea supremă a controlului parlamentar exercitat asupra Guvernului. Prin iniţierea şi eventuala aprobare a moţiunii de cenzură, activitatea Guvernului este considerată, pe plan parlamentar, ca fiind în contradicţie cu interesele promovate de electorat la formarea echipei guvernamentale şi poate avea ca efect, în măsura în care este aprobată, demiterea Guvernului şi, în anumite condiţii, chemarea electoratului la urne pentru a arbitra conflictul născut între Parlament şi Executiv.

Conform lucrării *Drept parlamentar*, moţiunea de cenzură are ca scop angajarea unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea demiterii sale. În măsura în care moţiunea de cenzură îşi epuizează efectul, ea reprezintă o componentă atât a funcţiei de numiri a Parlamentului, cât şi a funcţiei sale de control[152].

Într-o altă opinie, moţiunea de cenzură reprezintă procedura prin care Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună,

152. A se vedea Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, p. 254.

pun în cauză răspunderea politică a Guvernului printr-un vot de blam la adresa acestuia şi a activităţii lui[153].

Art. 112 al Constituţiei României statuează în alin. 1 că, în şedinţă comună, Camera Deputaţilor şi Senatul pot retrage încrederea acordată Guvernului, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

Din această definiţie constituţională a moţiunii de cenzură se desprinde ideea că respectiva modalitate de control parlamentar este actul opus învestiturii Guvernului prin votul de încredere al Parlamentului. Prezentul mod de a privi moţiunea de cenzură justifică pe deplin înscrierea acestei modalităţi de control parlamentar în cele două funcţii parlamentare: funcţia de numiri şi funcţia de control.

Totodată, conceperea moţiunii de cenzură ca pe o provocare adresată parlamentarilor de a pune în discuţie activitatea Guvernului, în vederea demiterii acestuia, îndreptăţeşte întrebarea dacă nu pot fi incluse în cadrul modalităţilor de control parlamentar şi alte mijloace utilizate de majoritatea parlamentară, care deşi nu au acelaşi rezultat. Ne referim, în acest cadru, la moţiunile simple, reglementate de art. 64 şi art. 111 ale Legii fundamentale.

În virtutea textelor constituţionale, Camera Deputaţilor şi Senatul pot adopta, pe lângă legi şi hotărâri, şi moţiuni. De asemenea, Camera Deputaţilor şi Senatul pot adopta o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul unei interpelări. Aceste prevederi constituţionale se completează cu importante dispoziţii regulamentare, care evidenţiază valoarea şi rolul *moţiunilor numite simple*, care nu urmăresc demiterea Guvernului, dar au menirea de a-i atrage atenţia asupra faptului că politica sa dintr-un anumit domeniu se îndepărtează de dezideratele electoratului şi o posibilă moţiune de cenzură este pe cale de a se dezvolta.

153. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 286.

Aşa cum remarcă profesorul Ioan Muraru, termenul de „moţiune" este în general utilizat la denumirea unor hotărâri ale Parlamentului, prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată. Atunci când moţiunile sunt acte juridice, ele privesc în cele mai multe cazuri poziţia faţă de Guvern, în cadrul raporturilor Parlament – Guvern şi a dreptului Parlamentului de a controla activitatea Guvernului[154].

Din cele prezentate se poate desprinde ideea că *moţiunea simplă* este şi ea un mijloc de control parlamentar sau o modalitate prin care parlamentarii pot adresa critici Guvernului, fără a pune în pericol existenţa lui. De altfel, prevederile regulamentare dau curs unei asemenea interpretări. Regulamentul Camerei Deputaţilor, în art. 142, alin. 1, defineşte moţiunea ca o modalitate parlamentară de exprimare a poziţiei Camerei Deputaţilor într-o anumită problemă de politică internă sau externă. Prevederile art. 125 din Regulamentul Senatului stabilesc că moţiunea exprimă poziţia Senatului într-o anumită problemă de politică internă sau externă.

Aşa cum se poate observa, cele două regulamente definesc în termeni identici moţiunile, din termenii definirii lor desprinzându-se ideea de apartenenţă a *moţiunilor simple* la modalităţile de exercitare a controlului parlamentar. Aceste asemănări se reflectă şi în plan procedural. La Camera Deputaţilor, moţiunile se iniţiază de către cel puţin cincizeci de deputaţi, iar la Senat, de către cel puţin o pătrime din numărul senatorilor. Moţiunile se motivează şi se depun la preşedintele Camerei, în cursul şedinţelor publice. Ele se aduc la cunoştinţa Camerei respective, se comunică Guvernului, se afişează la sediul Camerei şi se dezbat în şedinţă publică, în cel mult şase zile de la depunerea lor.

Ambele regulamente prevăd că semnatarii unei moţiuni nu-şi pot retrage adeziunea la moţiune după începerea dezbaterii.

154. A se vedea Ioan Muraru, *op. cit.*, vol. II, p. 188.

Într-adevăr, o asemenea retragere a adeziunii ar putea duce la dezbaterea unei moțiuni care nu este susținută de numărul de parlamentari cerut de Regulament, ceea ce ar contraveni „pragului" regulamentar pentru promovarea unei moțiuni.

Dincolo de aceste reglementări aproape identice, Regulamentul Camerei Deputaților cuprinde anumite restricții privitoare la admisibilitatea unei moțiuni. Potrivit art. 142 din Regulamentul Camerei Deputaților, președintele Camerei este abilitat să nu admită moțiunile care nu reprezintă luări de poziție într-o problemă de politică internă sau externă, cele care nu sunt susținute de cel puțin 50 de deputați și cele care vizează finalități specifice moțiunii de cenzură. Și din conținutul acestor prevederi regulamentare rezultă că moțiunile sunt mijloace sau modalități de control parlamentar care nu pot avea finalitatea moțiunii de cenzură, fără să se deosebească de aceasta în privința provocării unei dezbateri parlamentare asupra activității guvernamentale și a administrației publice.

Din acest punct de vedere, în legislatura 1992-1996, la Camera Deputaților au fost dezbătute unsprezece moțiuni, care s-au constituit în adevărate „semnale de alarmă" pentru executiv și care au determinat, în opinia noastră, în mare parte, insuccesul lui în alegerile din noiembrie 1996.

Subiectele fierbinți ale acestor moțiuni au declanșat dezbateri parlamentare fervente asupra nesoluționării faptelor de corupție, demiterii unor primari și consilieri locali, integrării României în structurile europene și euro-atlantice, politicii agrare, situației energetice, nerespectării programului Guvernului, declarațiilor UDMR, prin care se contestă caracterul național al statului român, și asupra activității Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare.

Din cele unsprezece moțiuni introduse la Camera Deputaților în legislatura 1992-1996, trei au fost admise și una retrasă de inițiatori, celelalte fiind respinse prin votul majorității parlamentare. Altor șapte moțiuni (dintre care patru privitoare la distribuirea cărților de alegător, una privind salarizarea personalului din învățământ, una cu referire la ratificarea „Cărții europene a autonomiei locale" și una la acțiunile violente ale organelor Ministerului de Interne împotriva manifestanților studenți din ziua de 20 octombrie 1995) nu li s-a dat curs, deoarece nu îndeplineau condițiile cerute de art. 142 din Regulamentul Camerei Deputaților pentru promovarea unei moțiuni.

În legislatura 1992-1996, la Senat au fost promovate șapte moțiuni care s-au referit la următoarele aspecte: declanșarea procedurii constituționale de învestire de către Parlament a patru miniștri, numiți la 28 august 1993; agenții informatori ai securității; obligarea prin lege a parlamentarilor, miniștrilor și secretarilor de stat să-și declare toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor; angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete privind integrarea în structurile europene și euro-atlantice; criza grâului; cărțile de alegător; criza energiei.

Din cele șapte moțiuni promovate la Senat în legislatura 1992-1996, au fost admise un număr de trei, celelalte fiind respinse prin votul majorității parlamentare.

Precizăm că „Moțiunea simplă pentru obligarea prin lege a parlamentarilor, miniștrilor și secretarilor de stat să-și declare toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor" din 18 aprilie 1994 a constituit un moment de dezbatere etico-politică, ce, prin ideile și concluziile formulate, a contribuit la adoptarea Legii nr. 115/1996, privind declararea și controlul averilor demnitarilor.

De asemenea, „Moțiunea simplă privind angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete privind integrarea în structurile europene și euro-atlantice" a fost transformată într-o declarație care a exprimat poziția politică de principiu a Senatului cu privire la problematica integrării euro-atlantice.

Situația moțiunilor simple la Senat în legislatura 1992-1996[155]

Anul	Denumirea și obiectul moțiunii	Inițiatorul moțiunii	Rezultatul moțiunii
1992			
1993 (25 oct. 1993)	Moțiune simplă privind cererea unor partide parlamentare pentru declanșarea procedurii constituționale de învestire de către Parlament a celor patru miniștri, numiți la 28 august 1993	36 senatori (PAC, PD, PNL-CD, PSDR, PNȚCD, UDMR)	Respinsă, ca urmare a admiterii unor excepții de procedură (66 voturi pentru, 8 împotrivă, 3 abțineri)
1993 (13 dec. 1993)	Moțiunea simplă cu privire la agenții informatori ai securității	109 senatori și 178 deputați (cuprinzând tot spectrul politic al Parlamentului	Adoptată (104 voturi pentru, 2 împotrivă, 2 abțineri)
1994 (18 aprilie 1994)	Moțiune simplă pentru obligarea prin lege a parlamentarilor, miniștrilor și secretarilor de stat să-și declare toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor	57 senatori (cuprinzând tot spectrul politic al Senatului)	Adoptată (86 voturi pentru, 9 împotrivă, 3 abțineri) (A fost avută în vedere la adoptarea Legii nr. 115/1996, privind declararea și controlul averilor demnitarilor).
1995 (15 iun. 1995)	Moțiune simplă privind angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete privind integrarea în structurile europene și euro-atlantice	37 senatori (cuprinzând tot spectrul politic al Senatului)	Adoptată (104 voturi pentru, 13 împotrivă, 16 abțineri) pentru a fi transformată într-o declarație (Declarația Senatului s-a adoptat cu 69 voturi pentru, unul împotrivă și 23 abțineri).

155. Informațiile sunt extrase din Arhiva Senatului României.

Anul	Denumirea și obiectul moțiunii	Inițiatorul moțiunii	Rezultatul moțiunii
1995	Moțiune simplă privind criza grâului	37 senatori (PNȚCD, PAC, PD, PNL-CD, UDMR)	Respinsă (50 voturi pentru, 73 împotrivă și o abținere)
1995 (23 nov. 1995)	Moțiune simplă privind cărțile de alegător (precedată de 3 interpelări pe această temă în perioada 1994-1995)	57 senatori (PD, PNȚCD, UDMR, PNL-CD, PAC)	Respinsă (52 voturi pentru, 56 împotrivă și 2 abțineri)
1996 (26 febr. 1996)	Moțiunea simplă privind criza energiei	37 senatori (PNȚ-CD, PNL-CD, PAC)	Respinsă (59 voturi pentru, 63 împotrivă și o abținere)

Pe baza acestor constatări, considerăm că moțiunile, deși sunt acte juridice ale Camerei Deputaților, ale Senatului sau ale Parlamentului, în măsura în care sunt adoptate, ele pot fi considerate ca mijloace de control parlamentar, chiar și în situația în care sunt respinse.

Dincolo de aceste considerente privitoare la moțiunea simplă, care au rolul de a pune în valoare și mai mult *însemnătatea moțiunii de cenzură în realizarea controlului parlamentar*, trebuie să menționăm că semnificația moțiunii de cenzură este majoră și chiar determinantă atât în asigurarea stabilității forumului democratic, cât și în schimbarea majorității parlamentare.

Cu alte cuvinte, în mod ipotetic, *la declanșarea unei moțiuni de cenzură* șansele Guvernului sunt maxime, pentru ca la supunerea la vot a acesteia ele să fie suprimate, în măsura în care majoritatea parlamentară nu mai susține Guvernul.

Introducerea și susținerea unei *moțiuni de cenzură* sunt supuse procedurilor parlamentare stabilite de Constituție și de Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

În temeiul Legii fundamentale, *moțiunea de cenzură* poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor. Moțiunea de cenzură, potrivit art. 78 din Regulamentul ședințelor comune, se prezintă birourilor permanente, se comunică Guvernului și se anunță, în ședința comună a celor două Camere, în cel mult cinci zile de la data depunerii. Dezbaterea moțiunii, în ședința comună a celor două Camere, are loc după trei zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului.

Ședința comună debutează cu prezentarea moțiunii de cenzură de către un reprezentant al inițiatorilor. Următorul vorbitor este primul-ministru sau reprezentantul acestuia, care va exprima punctul de vedere al Guvernului față de moțiunea de cenzură.

În continuare, în cadrul timpului stabilit pentru fiecare grup parlamentar, în funcție de ponderea lui în totalul membrilor Camerei, se dă cuvântul deputaților și senatorilor, în ordinea înscrierii la cuvânt.

La încheierea dezbaterilor, se trece la votarea moțiunii de cenzură. Votul este secret și se exprimă prin bile.

La toate acestea se mai cere a se adăuga faptul că, dacă moțiunea de cenzură nu a fost adoptată, deputații și senatorii care au semnat-o, pentru a nu bloca activitatea parlamentară cu alte asemenea inițiative inutile, nu mai pot semna, în cursul aceleiași sesiuni, o nouă moțiune de cenzură.

Exercițiul democratic al moțiunii de cenzură a prilejuit deputaților și senatorilor, în legislatura 1992-1996, să facă uz de dispozițiile art. 112 din Constituție de patru ori, în toate cazurile fiind dezvoltate dezbateri aprinse asupra unor probleme vitale ale politicii românești. În acest cadru, la 19 martie 1993, 122 de deputați și senatori, aparținând PD (FSN), PNȚCD, UDMR, PNL-AT, PNL-CD, PER, PAC, unul din Grupul parlamentar al minorităților și un independent, au semnat o moțiune de

cenzură privitoare la strategia de reformă economico-socială a programului de guvernare, moțiune respinsă cu 192 de voturi, împotrivă pronunțându-se 260 și un vot fiind anulat.

La 17 decembrie 1993, a fost dezbătută o moțiune privitoare la falimentul politicii economice a Guvernului și pierderea totală a credibilității, semnată de 187 de deputați și senatori din PNȚCD, PD, UDMR, PL'93, PSDR, PAC, PER, PNL-CD și PL. Moțiunea a fost respinsă cu 236 de voturi, în favoarea acesteia pronunțându-se 223 de parlamentari.

La 30 iunie 1994, 140 de parlamentari ai PNȚCD, UDMR, PD, PAC, PSDR, PER, PNL-CD și doi independenți au supus dezbaterii Parlamentului moțiunea privitoare la nerespectarea Constituției, depunerea proiectului Bugetului de stat pe anul 1944 cu o întârziere de șapte luni; împotriva moțiunii au votat 227 de parlamentari, iar 208 s-au pronunțat pentru adoptarea acesteia.

În sfârșit, scăderea nivelului de trai, manifestația de protest de la Reșița au fost obiectul ultimei moțiuni inițiate de opoziție în legislatura 1992-1996. Moțiunea a fost susținută de 164 de parlamentari din PNȚCD, PER, PNL-CD, din PD, din UDMR, din Grupul parlamentar liberal, din PSDR, din PAC și de 4 senatori independenți. Moțiunea a fost respinsă cu 249 de voturi, 206 fiind înregistrate în favoarea acesteia.

Din experiența legislaturii 1992-1996, se poate desprinde un fapt semnificativ: majoritatea parlamentară, în pofida unor declarații făcute în presă cu privire la disocierea unor partide politice din arcul guvernamental față de poziția principalului partid de guvernământ, PDSR, nu s-a destrămat. Ea a susținut Guvernul fără rezerve de ordin politic, înfrângând orice *moțiune de cenzură* cu o majoritate confortabilă.

Cu totul altfel stau lucrurile în *situația moțiunilor simple*, unde, atunci când interesele au fost comune, opoziția și majoritatea

s-au coalizat în susținerea unei moțiuni. Astfel, moțiunea simplă privind agenții informatori ai securității, dezbătută în Camera Deputaților la 16 decembrie 1993, inițiată de 287 parlamentari ai PDSR, PNȚCD-PER, PD, PUNR, UDMR, ai Grupului parlamentar liberal, ai PRM, PSM, ai Grupului parlamentar al minorităților naționale și 11 independenți, a fost adoptată cu 178 de voturi, împotrivă pronunțându-se numai 52.

De același regim juridic s-a bucurat moțiunea privind declarațiile UDMR prin care se contestă caracterul național al statului român – singura de altfel – promovată de 53 de deputați ai partidelor din arcul guvernamental: PDSR – 20, PUNR – 15, PRM – 12, PSM – 5 și un independent. Ea a fost adoptată cu 165 de voturi pentru și 23 contra. De asemenea, la 26 februarie 1996, Camera Deputaților a dezbătut moțiunea privitoare la situația energetică, inițiată de 50 de deputați ai PNȚCD, PL'93 și 11 independenți. Rezultatul votului secret a consemnat 150 de voturi pentru, 124 contra și un vot anulat. Admiterea acestei moțiuni nu reprezintă nici ea o înfrângere a majorității parlamentare, cât o situare pe aceeași poziție a majorității și a minorității parlamentare într-o problematică particulară – situația energetică.

Emergența *moțiunilor* și a *moțiunilor de cenzură* în legislatura 1992-1996 pune în evidență o primă experiență democratică exercitată în lumina Constituției intrate în vigoare la 8 decembrie 1991.

Întregul demers al controlului parlamentar s-a constituit într-un imens cadru de informare a electoratului asupra orientărilor politice guvernamentale și, mai ales, asupra capacității Executivului de a se adapta la noile cerințe ale momentului, în general, și ale momentului electoral, în special.

Așa cum rezultatul alegerilor din 3 și 17 noiembrie o demonstrează, această capacitate a Executivului de a se subordona

dezideratelor electoratului s-a diminuat de la o zi la alta, imprimând corpului electoral psihologia și opțiunea schimbării necondiționate, în speranța că noile forțe politice ce vor urma să vină la putere vor găsi soluțiile politice și juridice pentru a revigora așteptările românilor, dezamăgiți de prestațiile Guvernului care a funcționat în legislatura 1992-1996.

Se poate desprinde de aici nu numai utilitatea moțiunilor în exercițiul democrației constituționale, dar și condensarea în spațiul aferent dezbaterilor parlamentare asupra acestora a frustrărilor populare, a nemulțumirilor și criticilor exprimate de segmente compacte ale electoratului cu privire la erorile înregistrate în politica guvernamentală, cu privire la inadecvarea acesteia la aspirațiile și trebuințele celor guvernați și la antagonismele care se interpun între aspirațiile populare și voința exprimată de reprezentanții săi.

Chiar dacă rezultatele moțiunilor de cenzură sau ale moțiunilor simple nu sunt suficient de concludente, virtuțile lor critice se reflectă întotdeauna în rezultatele alegerilor parlamentare și chiar prezidențiale. Acest fenomen, aparent paradoxal, se datorează unei anumite eroziuni a evoluției și imaginii unor programe și a unor reprezentanți ai anumitor autorități în cursul unei legislaturi.

În desfășurarea evenimentelor parlamentare, majoritatea parlamentară se transformă, de cele mai multe ori, într-o entitate de sine-stătătoare care „îngheață" într-o atitudine ce ține de identitatea sa inițială, chiar dacă aceasta nu mai reflectă aspirațiile dinamice ale alegătorilor.

În condițiile în care cei aleși refuză dialogul constructiv cu alegătorii, resping soluțiile pe care aceștia le-ar dori pe plan legislativ, pe parcursul legislaturii eșecul majorității parlamentare este sigur, iar alternanța la guvernare se impune de la sine, chiar dacă nu este justificată de imperativele binelui comun, de imperativele economice ori sociale posibil de realizat.

§ 6. *Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declaraţii de politică generală*

Angajarea răspunderii Guvernului la iniţiativa sa, în opinia profesorului Ion Deleanu, este procedura constituţională prin care, în condiţiile unui regim parlamentar şi exprimând esenţa acestuia, Guvernul pune Parlamentul în situaţia limită de a opta între acceptarea opiniei lui sau demitere[156].

Articolul 113 din Constituţia României stabileşte că Guvernul îşi poate angaja răspunderea, în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului, în şedinţă comună, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege[157].

156. A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 288.

157. Pentru prima dată în istoria parlamentară românească, la data de 3 iunie 1997, în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, Guvernul României, sub conducerea primului-ministru, şi-a asumat răspunderea în faţa Parlamentului, în temeiul art. 113 din Constituţie, asupra Programului de măsuri privind reforma globală a societăţii româneşti. La angajarea răspunderii Guvernului, opoziţia parlamentară a răspuns, în termen de 3 zile, printr-o moţiune de cenzură care a fost dezbătută şi respinsă, în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului din 9 iulie 1997. La încheierea dezbaterii s-a trecut la vot şi, potrivit art. 32 alin. final din Regulamentul şedinţelor comune, Birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, după numărarea voturilor exprimate în secret, prin bile, au constatat că moţiunea de cenzură a fost respinsă, din numărul total al deputaţilor şi senatorilor de 485, 152 pronunţându-se în favoarea moţiunii şi 268 împotrivă. În aceste condiţii, moţiunea nu a întrunit votul majorităţii parlamentarilor şi a fost respinsă, ceea ce a făcut ca Programul de măsuri privind reforma globală a societăţii româneşti să primească acceptul Parlamentului şi să devină obligatoriu pentru Guvern. (A se vedea Monitorul Oficial al României, Partea II, Dezbateri parlamentare, nr. 101 din 14 iunie 1997, pp. 1-8 şi nr. 108 din 25 iunie 1997, pp. 1-27 şi pp. 38-44.)
La data de 21 ianuarie 1998, în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, Guvernul României şi-a asumat răspunderea în faţa Parlamentului asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă nr. 88/1997 privind privatizarea societăţilor comerciale. Angajarea răspunderii Guvernului s-a soldat cu aprobarea acestui proiect de lege, ca urmare a nedepunerii unei moţiuni de cenzură în temeiul art. 113 din Constituţie.

Se poate observa că majoritatea parlamentară dispune, conform dispoziţiilor constituţionale, de o cale extraordinară de promovare şi oficializare a programelor sale, inclusiv a unor proiecte de lege, fără a urma procedura parlamentară clasică.

Aşa cum arată autorii lucrării *Constituţia României*, angajarea răspunderii politice a Guvernului reprezintă o procedură parlamentară prin care, pentru a face faţă unei împrejurări deosebite, ce reclamă stabilirea de măsuri urgente, care sunt de competenţa Parlamentului, Guvernul urmăreşte adoptarea unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, cu sprijinul majorităţii parlamentare pe care se întemeiază şi în condiţii de maximă celeritate[158].

O primă observaţie care se impune aici se referă la faptul că angajarea răspunderii Guvernului poate avea finalităţi politice diferite, care ţin de un program, de o declaraţie de politică generală sau de un proiect de lege.

În opinia noastră, numai angajarea răspunderii Guvernului faţă de un program ori de o declaraţie de politică generală sunt relevante pentru exercitarea funcţiei de control parlamentar. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege este o acţiune ce intră în sfera legiferării, chiar dacă este urmată de o moţiune de cenzură. În ultima situaţie, moţiunea de cenzură este, *eo ipso*, o modalitate de control parlamentar.

În cazul în care Guvernul îşi angajează răspunderea asupra unui proiect de lege, ne găsim în faţa exercitării funcţiei legislative a Parlamentului[159].

158. A se vedea Mihai Constantinescu şi Antonie Iorgovan în *Constituţia României – comentată şi adnotată* de Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, pp. 251-252.

159. Profesorul Ion Deleanu face o clară delimitare între angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program politic ori asupra unei declaraţii de politică generală şi asupra unui proiect de lege. În această opinie,

Cu toate acestea, indiferent de conținutul funcției parlamentare în care ne încadrăm, este evident că în temeiul art. 113 alin. 2 din Constituție, Guvernul, în astfel de situații, forțează procedurile parlamentare, încercând să obțină anumite rezultate într-un interval minim de timp, ocolind procedurile parlamentare care ar necesita săptămâni sau chiar luni de zile.

Riscul este sancționat pe măsură. În cazul în care o moțiune de cenzură, depusă în trei zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată cu majoritatea voturilor parlamentarilor, Guvernul este demis. În cazul în care această majoritate nu este obținută, programul ori declarația de politică generală se consideră a fi adoptate, Guvernul fiind îndreptățit să le pună în aplicare pe baza unei susțineri parlamentare reconfirmate.

Spre deosebire de moțiunea prevăzută de art. 112 din Constituție, care este o moțiune ce izvorăște din voința parlamentarilor, *moțiunea prevăzută de art. 113 al Legii fundamentale este o moțiune provocată de Guvern pentru depășirea unei situații excepționale, fie politice, fie legislative.*

Potrivit Regulamentului ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor, în cel mult trei zile de la prezentarea în ședința comună a celor două Camere a programului politic, a declarației de politică generală ori a proiectului de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea.

deși distincția dintre „program" și „declarații" este fragilă, programul este mai concret, în timp ce declarația este mai vagă. Ambele sunt supuse însă aceleiași proceduri, care are ca rezultat transferarea tehnicii votului tacit și global în domeniul controlului parlamentar. Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege „constituie un artificiu ingenios și agresiv pentru obținerea adoptării unei legi pe o altă cale decât cea obișnuită, bulversând procedura legislativă obișnuită". A se vedea Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 289.

Moțiunea de cenzură, inițiată în aceste condiții, se prezintă birourilor permanente ale celor două Camere și se comunică Guvernului de către președintele Camerei Deputaților, în ziua în care a fost depusă. După depunerea moțiunii, cele două birouri permanente vor stabili ziua în care moțiunea va fi prezentată în ședința comună a celor două Camere, având la dispoziție un interval de cinci zile de la data depunerii. În a treia zi care urmează datei prezentării moțiunii în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului are loc dezbaterea acesteia, urmată de votul final.

Așa cum se poate observa, *angajarea răspunderii Guvernului este determinată de luarea unor măsuri urgente, cu sprijinul majorității parlamentare care a stat la baza învestirii Guvernului.*

În astfel de situații de criză politică, Guvernul este nevoit să se abată de la programul de guvernare aprobat de Parlament cu prilejul votului de învestitură și, pentru ca aceste „abateri" să fie legitime, ele se cer a fi ratificate de organul reprezentativ suprem. Ele pot îmbrăca forma unui nou program sau a unei declarații de politică generală, care pot obține sprijinul majorității parlamentare ori pot fi respinse de către aceasta.

În cazul în care sunt acceptate, majoritatea parlamentară rămâne consecventă cu opiniile echipei guvernamentale pe care a validat-o, după cum atunci când aceasta nu este de acord cu noile standarde politice se va divide, ceea ce va duce la inițierea și acceptarea moțiunii de cenzură, lăsându-se loc liber pentru formarea unui nou guvern.

Un element deosebit de important, care se cere a fi remarcat, este legat de faptul că în acest caz nu sunt aplicabile prevederile art. 112 alin. 4 din Constituție privitoare la faptul că, dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură.

Într-adevăr, această moţiune de cenzură nu se poate supune aceloraşi reguli restrictive ale art. 112 din Constituţie, deoarece ea nu mai poate fi calificată ca un act şicanator al opoziţiei parlamentare sau ca un mijloc al acesteia de a paraliza activitatea guvernamentală.

În astfel de cazuri, moţiunea este provocată de Guvern şi ea trebuie supusă reacţiei minorităţii parlamentare, care o poate contesta ori de câte ori Guvernul uzează de această cale constituţională pentru a-şi impune punctul de vedere şi a-şi consolida menţinerea la guvernare. Tocmai de aceea, parlamentarii care semnează o moţiune de cenzură la adresa Guvernului, în condiţiile art. 113 din Constituţie, nu sunt opriţi, în cursul aceleiaşi sesiuni, să semneze alte moţiuni de cenzură, dacă Guvernul uzează de dreptul său constituţional de a-şi angaja răspunderea în faţa Parlamentului.

SECŢIUNEA 3
Exercitarea funcţiei de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informaţii

Această formă de control parlamentar este expres menţionată în textele Legii noastre fundamentale. Potrivit art. 62 alin. 2 lit. g din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în şedinţă comună pentru numirea, la propunerea Preşedintelui României, a directorului Serviciului Român de Informaţii.

Instituirea unei forme de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informaţii îşi află explicaţiile necesare în condiţiile concrete din România anilor postrevoluţionari, când nu fusese încă definit rolul fostei Securităţi şi al Armatei în evoluţia evenimentelor din Decembrie 1989.

În aceste condiţii, pe fondul unor puternice controverse politice privind moştenirea fostei Securităţi, a fost preferat controlul parlamentar asupra principalului serviciu secret al ţării, în locul celui guvernamental, care este reglementat, de obicei, în democraţiile occidentale.

Serviciul Român de Informaţii, în temeiul Legii nr. 14/1992[160], este organul de stat specializat în domeniul informaţiilor privitoare la siguranţa naţională a României. El îşi desfăşoară activitatea sub controlul nemijlocit al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Totodată, activitatea Serviciului Român de Informaţii este controlată de Parlament. Anual sau când Parlamentul hotărăşte, directorul Serviciului Român de Informaţii prezintă acestuia rapoarte referitoare la îndeplinirea atribuţiilor ce revin Serviciului Român de Informaţii.

---

160. Legea nr. 14/1992 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 2 martie 1992.

Aliniatele 3 şi 4 ale art. 1 al Legii nr. 14/1992 stabilesc că, în vederea exercitării controlului concret şi permanent, se constituie o comisie comună a celor două Camere, a cărei organizare şi funcţionare se stabilesc prin hotărâre adoptată de Parlament, în care se precizează şi modalităţile concrete de exercitare a controlului parlamentar.

Potrivit legii, Serviciul Român de Informaţii organizează şi execută activităţi pentru culegerea, verificarea şi valorificarea informaţiilor necesare cunoaşterii, prevenirii şi contracarării oricăror acţiuni care constituie ameninţări la adresa siguranţei naţionale a României.

Aşa cum rezultă din această definiţie legală, activitatea Serviciului Român de Informaţii este legată de acţiunile care constituie ameninţări la adresa siguranţei naţionale, determinate ca atare prin lege.

Însă o astfel de lege nu a fost şi nici nu va putea fi suficientă, chiar dacă ea ar fi adoptată, pentru simplul motiv că determinarea *ex ante* a acţiunilor ce pot constitui ameninţări la adresa siguranţei naţionale nu poate fi făcută decât cu titlu enunţiativ, cele mai multe acţiuni de acest gen fiind imprevizibile şi impredictibile.

În sarcina Serviciului Român de Informaţii intră şi asigurarea apărării secretului de stat şi prevenirea scurgerii de date sau informaţii care nu pot fi divulgate. Nici în acest caz lucrurile nu sunt clarificate, deoarece nu a apărut în aceşti ani o lege care să stabilească ce se înţelege prin secrete de stat, prin date sau informaţii care nu pot fi divulgate.

Totodată, Serviciul Român de Informaţii este abilitat prin lege să verifice şi să ofere date, la cererea conducătorului instituţiei publice, regiei autonome sau a societăţii comerciale, cu privire la persoanele care urmează să ocupe funcţii la respectivele unităţi, funcţii ce presupun accesul la informaţii şi activităţi cu caracter de secret de stat sau care, în raport cu legea, nu pot fi divulgate. Singurele excepţii admise de lege îi au în vedere pe judecători, procurori, funcţionarii publici din Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul de Interne, Ministerul Justiţiei, Serviciul de Informaţii Externe şi Serviciul de Protecţie şi Pază, care îşi stabilesc norme proprii de apărare a secretului de stat.

În categoria atribuţiilor Serviciului Român de Informaţii intră şi acordarea de asistenţă de specialitate, la cererea persoanelor fizice şi juridice din sfera sectorului privat, pentru apărarea secretelor aflate în posesia acestora şi prevenirea scurgerii de date şi informaţii ce nu pot fi aduse la cunoştinţa publicului.

În sarcinile Serviciului Român de Informaţii intră şi acţiunile antiteroriste, cele privitoare la descoperirea şi contracararea iniţierii, organizării sau constituirii pe teritoriul României a unor structuri informative care pot aduce atingere siguranţei naţionale, a activităţilor de aderare la acestea sau de sprijinire a lor în orice mod, de confecţionare, deţinere sau folosire ilegală de mijloace de interceptare a comunicaţiilor, precum şi de culegere şi transmitere de informaţii cu caracter secret sau confidenţial.

Scurta noastră prezentare a competenţelor Serviciului Român de Informaţii are rolul de a stabili cadrul general al activităţii acestei autorităţi publice şi, implicit, să determine sfera controlului căruia îi este supusă. Pe această bază se pot delimita atât acţiunile licite ale instituţiei publice de care ne ocupăm, cât şi eventualele depăşiri ale limitelor de competenţă sau alte abuzuri pe care agenţii săi sunt tentaţi să le facă.

Instituirea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informaţii a făcut obiectul unei activităţi parlamentare specifice, care a avut ca obiect adoptarea unei hotărâri privind organizarea şi funcţionarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaţilor şi Senatului, pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activităţii Serviciului Român de Informaţii.

Hotărârea era reclamată de art. 62 alin. 1 lit. g din Constituția României, care încredința exercitarea controlului parlamentar asupra acestui serviciu ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

Chiar înainte de apariția noii Constituții, Legea nr. 51/1991, privind siguranța națională a României legitima funcționarea mai multor servicii de informații pentru realizarea siguranței naționale și dispunea situarea lor sub controlul Parlamentului.

Potrivit art. 8 al Legii privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, activitatea de informații pentru realizarea siguranței naționale se execută de către Serviciul Român de Informații, organul de stat specializat în materia informațiilor din interiorul țării, de Serviciul de Informații Externe, organul de stat specializat în obținerea din străinătate a datelor privitoare la siguranța națională, și Serviciul de Protecție și Pază, organul de stat specializat în asigurarea protecției demnitarilor români și străini, precum și în asigurarea pazei sediilor și a reședințelor acestora.

Din sus menționatele prevederi legale se desprinde ideea că, în sistemul serviciilor secrete de informații, pot funcționa doar aceste trei organe de stat, activitatea lor fiind finanțată de la bugetul administrației centrale de stat și controlată de către Parlament.

Până în prezent, exercitarea controlului parlamentar asupra acestor autorități publice s-a făcut fie în mod direct, fie în mod indirect. Controlului parlamentar direct a fost supus cu precădere Serviciul Român de Informații prin intermediul comisiei comune a celor două Camere. În ceea ce privește exercitarea de către Parlament a controlului asupra Serviciului de Informații Externe și a Serviciului de Protecție și Pază, al s-a manifestat cu precădere prin comisiile permanente de specialitate, care au procedat la audierea conducătorilor acestor instituții publice, ori de câte ori s-a ivit ocazia.

O problemă distinctă, care nu ține numai de organizarea controlului parlamentar asupra serviciilor secrete, are în vedere chiar numărul acestora și posibilitatea înmulțirii lor, fără evidențierea unui control parlamentar asupra instituțiilor nou create. Astfel, Legea nr. 51/1991 recunoaște existența unor structuri interne specializate în cadrul Ministerului Apărării Naționale, al Ministerului de Interne și al Ministerului Justiției și le abilitează să acționeze în continuare, fără să afirme supunerea lor unui control parlamentar.

Două pot fi motivele pentru care legea nu include aceste structuri interne specializate în activități de informații în cadrul acțiunilor controlate de Parlament: *a)* aceste structuri interne ale ministerelor sunt supuse controlului parlamentar în mod indirect, prin intermediul ministerului din care fac parte; ca atare, ministrul de resort este obligat să dea seamă în fața Camerelor și pentru activitatea pe care o desfășoară structurile informative de specialitate, pe baza informărilor primite – prin răspunsuri la întrebări, la interpelări, rapoarte etc. – putându-se declanșa toate procedurile constituționale privitoare la antrenarea răspunderii Guvernului sau a celei ministeriale; *b)* Constituția nu a avut în vedere decât principalul serviciu intern de informații pentru a fi supus controlului parlamentar, dar această omisiune este reparată de Legea nr. 51/1991 care, în art. 6 alin. 2, stabilește că activitatea pentru realizarea siguranței naționale este organizată și coordonată de către Consiliul Suprem de Apărare a Țării, care este considerat a fi o autoritate administrativă autonomă, supusă controlului parlamentar[161].

Revenind la exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații, este necesar să notăm că Legea nr. 14/1992, în primul său articol, precizează că activitatea Serviciului Român de Informații este controlată de Parlament.

161. A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 165.

Conținutul activității de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații se materializează în rapoartele anuale pe care directorul acestui serviciu le prezintă Parlamentului. Rapoartele au ca obiect modul de îndeplinire a atribuțiilor ce revin Serviciului Român de Informații potrivit exigențelor legii.

În vederea asigurării exercitării controlului, Parlamentul își constituie o comisie a celor două Camere. Dându-se expresie acestei prevederi legale, Parlamentul României a emis Hotărârea nr. 30 din 23 iunie 1993, privind organizarea și funcționarea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului, pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații[162].

În temeiul hotărârii de constituire, comisia are în componență nouă membri, aleși în ședința comună a celor două Camere, la propunerea birourilor permanente ale acestora, prin consultarea grupurilor parlamentare, cu votul majorității deputaților și senatorilor. Parlamentul, reunit în ședință comună, desemnează, la propunerea birourilor permanente, pe baza concluziilor desprinse din consultarea grupurilor parlamentare, președintele, vicepreședintele și secretarul comisiei, cu votul majorității parlamentarilor.

Această comisie, deși este asimilată comisiilor parlamentare permanente, nu poate avea membri în alte comisii parlamentare și nici în Guvern, ceea ce prezintă un anumit grad de încredere în privința corectitudinii lor în îndeplinirea atribuțiilor de control.

De asemenea, un element important al credibilității comisiei îl constituie jurământul depus de membrii acesteia, jurământ care îi obligă la păstrarea secretului asupra documentelor, datelor

162. Hotărârea a fost publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 133 din 23 iunie 1993.

și informațiilor de care iau cunoștință, atât pe timpul mandatului parlamentar, cât și după încetarea acestuia.

În aplicarea prevederilor constituționale, Comisia comună permanentă a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații este abilitată să exercite o serie de investigații asupra activității acestui serviciu.

Aici se integrează, înainte de toate, respectarea de către Serviciul Român de Informații a prevederilor constituționale și ale altor acte normative în exercitarea atribuțiilor stabilite de lege. De asemenea, Comisia este abilitată să examineze cazurile în care s-au semnalat încălcări ale prevederilor constituționale și ale altor dispoziții legale în activitatea Serviciului Român de Informații, urmând a se pronunța asupra măsurilor care se impun pentru restabilirea legalității. Această prerogativă, conferită Comisiei de către art. 5 alin. 1 lit. b a Legii nr. 51/1991, deși până acum nu a produs consecințele pe care le putea produce, ridică problema depășirii competențelor specifice unei comisii parlamentare.

De regulă, o comisie parlamentară nu este aptă să se pronunțe asupra măsurilor ce se impun pentru restabilirea legalității. Astfel de măsuri pot fi aprobate de o instanță judecătorească, în nici un caz de către o comisie parlamentară. De astfel, din întreaga reglementare a prerogativelor de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații nu rezultă un drept al unei Camere, al Parlamentului ori al Comisiei speciale de a dispune cu privire la măsurile ce se impun pentru restabilirea legalității. O asemenea măsură poate fi pronunțată numai de către o autoritate judecătorească, fiind exclusă orice competență de acest gen a unei comisii parlamentare.

Comisia poate sesiza organele abilitate de lege să decidă, potrivit competenței legale, asupra angajării răspunderii juridice a persoanelor implicate, fără a se putea substitui acestora.

În atribuţiile comisiei, stabilite de Hotărârea Parlamentului nr. 30/1993, la cererea oricăreia dintre comisiile permanente pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională ale celor două Camere, intră analizarea şi cercetarea, sesizărilor cetăţenilor care se consideră lezaţi în drepturile şi libertăţile lor, prin mijloace de obţinere a informaţiilor privind siguranţa naţională.

În acelaşi timp, Comisia este abilitată să examineze şi să soluţioneze celelalte plângeri şi sesizări ce-i sunt adresate în legătură cu încălcarea legii de către Serviciul Român de Informaţii. Şi în acest caz, considerăm că, atunci când Serviciul Român de Informaţii a abuzat în exercitarea drepturilor sale, Comisia nu are posibilitatea, nici materială şi nici procedurală, de a înlătura efectele comportamentului abuziv, dacă prin aceasta înţelegem soluţionarea cererii petentului. O asemenea soluţie nu poate fi opera unei comisii parlamentare, deoarece ea intră în exclusivitate în competenţa instanţelor judecătoreşti.

O altă atribuţie, care contribuie la definirea statutului Serviciului Român de Informaţii, o constituie audierea viitorului candidat la funcţia de director al Serviciului Român de Informaţii. Credem că aceasta este una din cele mai complicate misiuni ale comisiei, în condiţiile în care ea nu este constituită din oameni de specialitate, dar este obligată să stabilească persoana care întruneşte calităţile necesare pentru a exercita funcţia de director al Serviciului Român de Informaţii. În astfel de cazuri, rezultatul audierii poate fi influenţat politic, poate determina opţiuni contrare intereselor siguranţei naţionale ori poate constitui obiectul unor patimi în confruntările politice.

Prevederile art. 5 lit. f, în virtutea cărora Comisia examinează proiectele de buget pentru Serviciul Român de Informaţii şi prezintă comisiilor parlamentare de specialitate observaţiile şi propunerile sale cu privire la alocaţiile bugetare, reprezintă o aplicare la cazul concret al practicilor constituţionale, conform

cărora examinarea proiectului de buget este în sarcina comisiilor parlamentare de profil, care îşi trimit observaţiile comisiilor sesizate în fond.

O altă atribuţie, discutabilă, în opinia noastră, a Comisiei este prevăzută la art. 5 lit. g, în virtutea căreia ea controlează modul de utilizare a fondurilor băneşti destinate prin bugetul de stat, precum şi constituirea şi folosirea mijloacelor extrabugetare pentru Serviciul Român de Informaţii. În cazul în care această atribuţie a Comisiei este realizată, ea nu poate avea decât conotaţii politice, în contextul în care controlul utilizării banilor publici intră în competenţa unui organism statal, constituit special în acest scop – Curtea de Conturi. De astfel, această dispoziţie legală, anterioară adoptării Constituţiei României, vine în contradicţie cu prevederile Legii fundamentale, care autorizează Curtea de Conturi să exercite controlul financiar în materie.

În sfârşit, Comisia are şi prerogativele de verificare a modului de respectare a dispoziţiilor legale privind funcţionarea regiei autonome, a societăţilor comerciale de producţie, a instituţiilor sanitare şi asociaţiilor cu caracter cultural-sportiv din cadrul Serviciului Român de Informaţii.

Mecanismul dialogului dintre Parlament şi Serviciul Român de Informaţii este instrumentat de Comisia comună permanentă a Camerei Deputaţilor şi Senatului, pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activităţii Serviciului Român de Informaţii. Această comisie deţine monopolul controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informaţii. Ea poate solicita acestui serviciu rapoarte, informări şi explicaţii scrise, documente, date şi informaţii şi poate audia diferite persoane în legătură cu activitatea serviciului. Totodată, Serviciul Român de Informaţii este obligat să pună la dispoziţia comisiei, în timp util, rapoartele, informările, explicaţiile, documentele, datele şi informaţiile solicitate şi să permită audierea persoanelor indicate de comisie.

Art. 7 alin. 2 al Hotărârii Parlamentului nr. 30/1993 exceptează de la obligația de a fi prezentate Comisiei acțiunile informative aflate în curs de executare, alte activități operative privind siguranța națională, apreciate ca atare de comisie, la recomandarea Biroului executiv al Consiliului director al Serviciului Român de Informații, precum și mijloacele și metodele folosite în munca de informații, în măsura în care nu contravin Constituției și legilor în vigoare.

Aceste prevederi ale hotărârii Parlamentului au un dublu scop: să limiteze controlul exercitat de Comisie la un control *a posteriori* asupra unor activități ale căror efecte s-au epuizat, eliminându-se posibilitatea de intervenție în spațiul controlului curent, care ar putea fi afectat de eventualele scurgeri de informații, și să instituie regula legalității în exercitarea funcției informative a Serviciului Român de Informații. Cu alte cuvinte, Comisia poate interveni în toate cazurile în care constată că acțiunile de informare ale agenților Serviciului Român de Informații au depășit cadrul constituțional și legal.

În desfășurarea activității sale, Comisia poate invita la ședințele sale președinții birourilor permanente ale celor două Camere, președinții comisiilor pentru apărare, ordine publică și siguranță națională, precum și membrii Consiliului Suprem de Apărare a Țării. Această prevedere a art. 8 al Hotărârii Parlamentului nr. 30/1993 este discutabilă sub aspectul logicii sale. De aceea, nu putem înțelege cum persoane aflate în structura autorităților publice excluse controlului parlamentar pot fi chemate în fața unei comisii parlamentare de anchetă. Este evident că ne referim la Președintele României care, deși face parte din Consiliul Suprem de Apărare a Țării, nu poate, în virtutea dispozițiilor constituționale, să fie supus investigației unei comisii parlamentare.

Din practica de până acum, exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații s-a redus la

prezentarea rapoartelor Serviciului Român de Informații în comisie și în ședința comună a celor două Camere, de către directorul Serviciului Român de Informații, prezentarea fiind acompaniată de serii întregi de intervenții parlamentare de ordin politic.

În nici unul din cazurile dezbătute – deși subiectele erau de o extremă importanță – nu s-a susținut demiterea directorului Serviciului Român de Informații, iar, dacă s-a cerut un asemenea lucru, el a fost evitat atât de majoritatea, cât și de opoziția parlamentară. Din acest punct de vedere, se pare că autoritatea profesională și imaginea publică a directorului Serviciului Român de Informații reprezintă un element extrem de important în orientarea controlului parlamentar asupra Serviciului Român de Informații[163].

Rapoartele Serviciului Român de Informații, în legislatura 1992-1996, au fost prezentate și dezbătute în plenul celor două Camere ale Parlamentului la data de 23 noiembrie 1994, 22 noiembrie 1995 și 30 aprilie 1997. Conținutul acestor rapoarte și măsurile propuse constituie obiectul unor reflecții politice și reglementări normative ale celor două Camere ale Parlamentului, în scopul prevenirii unor acte și fapte de natură să lezeze siguranța națională și apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor români.

163. Cu prilejul dezbaterii Raportului Serviciului Român de Informații, în plenul Parlamentului, la data de 30 aprilie 1997, directorul acestui serviciu și-a anunțat retragerea din post prin depunerea demisiei.

SECȚIUNEA 4
Exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune

Prin rolul și importanța lor, serviciile publice de radio și televiziune, în anii tranziției, au generat importante controverse politice, care au condus la elaborarea unei reglementări legale privitoare la organizarea și funcționarea lor. În acest sens, evocăm Legea nr. 41/1994, privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune[164]

Prevederile acestei legi dau expresie imperativelor stabilite de art. 31 alin. 5 din Constituția României, în lumina cărora serviciile publice de radio și televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale și politice, care au o anumită însemnătate și pondere, exercitarea dreptului la antenă.

Organizarea acestor servicii și controlul parlamentar asupra activității lor se reglementează prin lege organică. Așa cum se desprinde din textul Legii fundamentale, serviciile publice de radio și televiziune se bucură de autonomie, dar ele sunt puse sub control parlamentar, în condițiile stabilite prin lege.

În virtutea reglementărilor legale, prin reorganizarea Radioteleviziunii Române, se înființează Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune, ca servicii publice de interes național, independente editorial. În art. 1 al legii se stipulează că Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune sunt persoane juridice care își desfășoară activitatea sub controlul Parlamentului, în condițiile legii de organizare și funcționare, precum și în conformitate cu textele convențiilor internaționale la care România este parte.

164. Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 153 din 18 iunie 1994.

Din examinarea prevederilor Legii nr. 41/1994, prima constatare care se poate desprinde este aceea că, în economia legii, nu există un capitol sau o secțiune consacrată în exclusivitate controlului parlamentar exercitat asupra serviciilor publice de radio și televiziune. Cu toate acestea, în capitolele legii de la I la V, vom observa dispoziții care privesc relațiile dintre Parlament și serviciile publice de radio și televiziune, unele dintre ele fiind proprii activității de control parlamentar.

Prevederile legii care corespund altor funcții parlamentare trebuie interpretate în strânsă corelație cu cele privitoare la exercitarea funcției de control parlamentar, ținând seama de inevitabilele interferențe ale acestora.

În legătură cu raporturile ce se stabilesc, în prezent, între Parlament și serviciile publice de radio și televiziune trebuie să reținem că exercitarea controlului parlamentar asupra acestora este parțială și deci incompletă, prin inaplicarea dispozițiilor legale privind constituirea Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune.

În temeiul art. 20 al Legii nr. 41/1994, președintele și membrii Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune se numesc de către Parlament. Consiliul de administrație al fiecărei societăți se compune din 13 membri, desemnați prin votul majorității deputaților și senatorilor, în ședința comună a celor două Camere, pe baza propunerilor făcute de grupurile parlamentare din cele două Camere (pentru 8 locuri), de Președintele României (pentru 1 loc), de Guvern (pentru 1 loc), de personalul de specialitate (pentru 2 locuri), de grupurile parlamentare ale minorităților naționale (pentru 1 loc). Numărul candidaților propuși nu poate depăși dublul locurilor stabilite pentru fiecare subiect în parte. Propunerile se prezintă birourilor permanente ale celor două Camere, care le înaintează comisiilor permanente de resort, în vederea audierii și selectării candidaților.

Potrivit art. 20 alin. 5, comisiile lucrează în şedinţă comună şi decid asupra candidaţilor propuşi cu votul a două treimi din membrii acestora. Comisiile, în urma votului, propun plenului celor două Camere câte o listă de 13 candidaţi pentru fiecare societate, respectându-se numărul de locuri stabilit prin lege.

Această prevedere legală, care impune o majoritate calificată de două treimi pentru operarea selectării candidaţilor, îşi are raţiunea în necesitatea asigurării neutralităţii şi echidistanţei membrilor ce compun consiliile de administraţie ale serviciilor publice de radio şi televiziune.

Legiuitorul a considerat că aceste imperative, care pot duce la funcţionarea imparţială a celor două servicii publice, nu pot fi atinse decât printr-o înţelegere între majoritatea şi minoritatea parlamentară. Această premisă a legii s-a dovedit aplicabilă numai cu prilejul constituirii Consiliului de administraţie al Societăţii Române de Radiodifuziune, care a putut fi instituit în urma unui şir neîntrerupt de dezbateri şi compromisuri politice.

În ceea ce priveşte Consiliul de administraţie al Societăţii Române de Televiziune, această prevedere legală nu a mai fost realizată din cauza faptului că negocierile politice au eşuat, blocând procesul de constituire a consiliului de administraţie. Acest blocaj a determinat nu numai neaplicarea legii, dar şi neexercitarea controlului parlamentar asupra Societăţii Române de Televiziune.

Pentru a ieşi din acest impas, considerăm că singura soluţie posibilă o constituie modificarea art. 20 alin. 5 al Legii nr. 41/1994, în sensul de a transforma majoritatea calificată, necesară aprobării candidaturilor, în majoritate absolută, ceea ce poate genera însă şi efecte negative pe planul politizării excesive a consiliului de administraţie.

În sensul evitării unei astfel de situaţii, credem că un paleativ aplicabil îl constituie acceptarea regulii privitoare la respectarea configuraţiei politice a Parlamentului. Într-o asemenea perspectivă, se cere să se renunţe la dreptul subiecţilor extraparlamentari de a face propuneri pentru membrii consiliilor de administraţie, acesta revenind în exclusivitate grupurilor parlamentare din cele două Camere.

Aceleaşi exigenţe se cer a fi avute în vedere şi la modificarea art. 21 alin. 3 al Legii nr. 41/1994, care stabileşte că, la sesizarea Consiliului de administraţie al fiecărei societăţi, comisiile permanente de resort ale celor două Camere propun Parlamentului, cu votul a două treimi din numărul membrilor lor, înlocuirea unui membru a cărui activitate este necorespunzătoare, precum şi completarea locurilor vacante apărute, din diferite motive, în perioada mandatului. Şi în acest caz, înlăturarea blocajelor este dependentă de eliminarea majorităţii calificate de două treimi şi înlocuirea acesteia cu majoritatea absolută de voturi.

În opinia noastră, aceste proceduri parlamentare exced funcţiei de control parlamentar, dar ele au o relevanţă indiscutabilă asupra exercitării ei, mai ales prin implicarea, în acest proces, a comisiilor pentru cultură, artă şi mijloace de informare în masă. Din punctul de vedere semnalat, este semnificativ faptul că aceste comisii au reprezentanţi în consiliul consultativ, care se ocupă cu orientarea programelor pentru străinătate transmise de „Radio România Internaţional" şi a celor similare de televiziune.

Exercitarea controlului parlamentar asupra serviciilor publice de radio şi televiziune îşi află cea mai concretă substanţă în informarea Parlamentului asupra activităţii pe care ele o desfăşoară.

În conformitate cu art. 52 al Legii nr. 41/1994, Consiliul de administraţie al Societăţii Române de Radiodifuziune şi cel al Societăţii Române de Televiziune prezintă anual Parlamentului, sau când acesta hotărăşte, rapoarte asupra activităţii desfăşurate în anul precedent şi cu privire la programul de activitate pentru anul în curs.

Aceste rapoarte reprezintă un mijloc eficient de informare a parlamentarilor asupra conţinutului activităţii desfăşurate de serviciile publice de radio şi televiziune, constituind cea mai importantă sursă de declanşare a unor modalităţi de control parlamentar, prin care să se asigure respectarea legii în activitatea Societăţii Române de Radiodifuziune şi a Societăţii Române de Televiziune.

De la adoptarea legii şi până în prezent (inclusiv anul 1996)[165], nici unul din consiliile de administraţie ale celor două societăţi nu a dat curs prevederilor art. 52 din Legea nr. 41/1994, fapt explicabil în cazul Consiliului de administraţie al Societăţii Române de Televiziune, care încă nu a fost constituit, dar fără relevanţă în cadrul Societăţii Române de Radiodifuziune, unde Consiliul de administraţie s-a constituit şi funcţionează legal.

O altă modalitate de exercitare a controlului parlamentar asupra serviciilor publice de radio şi televiziune se referă la avizul parlamentar în activitatea de elaborare a unor acte juridice, normative ori individuale, de către consiliile de administraţie ale celor două societăţi. Astfel, în temeiul art. 51 al Legii nr. 41/1994, consiliile de administraţie ale celor două societăţi, în termen de 60 de zile de la constituire, prezintă comisiilor pentru cultură, artă şi mijloace de informare în masă ale Parlamentului regulamentele de organizare şi funcţionare, inclusiv regulamentul privind păstrarea, arhivarea, accesul şi schimburile documentare şi patrimoniale cu societăţi similare din ţară şi străinătate. Aşa cum se poate constata, nici această prevedere legală nu a fost dusă la îndeplinire de către una sau alta din cele două societăţi.

În aceeaşi categorie de relaţii de control parlamentar intră şi statutul ziaristului de radiodifuziune, şi statutul ziaristului de televiziune. Aceste statute, potrivit art. 10 alin. 2 al Legii

165. A se vedea *Activitatea Camerei Deputaţilor în legislatura 1992-1996, Parlamentul României, Camera Deputaţilor*, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 22 noiembrie 1996, p. 175 şi pp. 190-193.

nr. 41/1994, determină drepturile şi obligaţiile ziariştilor. Ele sunt elaborate de o comisie paritară, formată din membri ai fiecărui consiliu de administraţie şi delegaţi ai plenului realizatorilor de emisiuni de radio sau televiziune, şi sunt aprobate de consiliile de administraţie ale societăţilor pe baza avizului comisiilor parlamentare de resort.

În raport cu aceste reglementări legale, pot fi identificate cel puţin două concluzii: *prima* vizează faptul că stabilirea statutului ziariştilor prin hotărâre a consiliilor de administraţie ale celor două societăţi este neconstituţională, deoarece, potrivit art. 15 alin. 1 din Legea noastră fundamentală, cetăţenii beneficiază de drepturile şi de libertăţile consacrate prin Constituţie şi prin alte legi şi au obligaţiile prevăzute de lege. Această prevedere constituţională este de natură să excludă instituirea unor drepturi şi obligaţii prin acte subordonate legii, ceea ce împiedică consiliul de administraţie să decidă asupra drepturilor şi obligaţiilor ziariştilor; *a doua* se referă la avizul comisiilor permanente de resort, care ne apare diminuat ca importanţă, de această dată neimpunându-se o majoritate calificată de voturi, fiind suficientă majoritatea celor prezenţi la lucrările comisiilor reunite. De asemenea, legea lasă să se înţeleagă orice în privinţa naturii avizului emis de comisii în şedinţa comună. Este acesta un aviz facultativ, consultativ sau conform?

În tăcerea legii şi având în vedere rolul covârşitor al celor două comisii în alcătuirea şi funcţionarea consiliului de administraţie, credem că acestea din urmă vor înţelege să nu se abată de la conţinutul avizului comisiilor parlamentare, ceea ce în fapt îl transformă într-un aviz conform.

În fine, o ultimă formă de control parlamentar exercitat asupra serviciilor publice de radio şi televiziune priveşte exercitarea lui în domeniul patrimonial şi financiar-bugetar al activităţii lor. Sub acest aspect, art. 42 al Legii nr. 41/1994 stabileşte în mod expres că Societatea Română de Radiodifuziune şi Societatea Română de Televiziune, fiecare în parte,

administrează bunurile din patrimoniul lor sau, după caz, dispune de ele sub control parlamentar. Exercitarea acestei modalități de control parlamentar nu-și găsește încă o detaliere într-un act normativ, ceea ce reclamă *de lege ferenda* instituirea unei reglementări parlamentare în această materie.

În ceea ce privește controlul parlamentar exercitat prin buget, este necesar să observăm că serviciile publice de radio și televiziune funcționează pe baza unor venituri proprii, dar și prin susținere bugetară de stat. Alocațiile bugetare acordate de stat, în condițiile Legii nr. 41/1994, se aprobă de Parlament. De asemenea, conturile de execuție a bugetelor celor două societăți se prezintă Parlamentului, odată cu rapoartele anuale, cu avizul comisiilor pentru cultură, artă și mijloace de informare în masă, precum și a celor pentru buget, finanțe, reunite, ale celor două Camere ale Parlamentului.

Considerăm că aceste prevederi ale Legii nr. 41/1994 se referă la forme specifice de exercitare a controlului parlamentar în materia activității serviciilor publice de radio și televiziune. Neîndoios, aceste forme se completează cu normele cuprinse în Constituție și în regulamentele parlamentare privitoare la exercitarea controlului parlamentar. Aceasta presupune exercitarea de către comisiile parlamentare a dreptului de anchetă parlamentară, audierea persoanelor care pot da informații cu privire la activitățile de radio și televiziune, aducerea în plenul Camerelor, pentru dezbateri și deliberări, a problemelor ce fac obiectul controlului parlamentar exercitat de comisii etc.

În concluzie, se poate constata că exercitarea deplină a controlului parlamentar asupra serviciilor publice de radio și televiziune este dependentă de operarea unor modificări ale Legii nr. 41/1994, care să facă posibilă constituirea Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune și ameliorarea relațiilor dintre Parlament și serviciile publice de radio și televiziune.

SECȚIUNEA 5
Exercitarea funcției de control parlamentar prin Avocatul Poporului

Una din cele mai vechi instituții prin care Parlamentul controlează activitatea administrației publice o constituie Ombudsmanul, apărut în 1766 în Suedia, ca împuternicit al puterii legislative pentru a cerceta plângerile supușilor regelui împotriva actelor ilegale ale administrației regale.

Instituția Ombudsmanului s-a extins cu repeziciune, fiind întâlnită astăzi în peste 60 de state, sub diferite denumiri, precum: comisarul parlamentar, apărătorul poporului, apărătorul public, mediatorul public, avocatul poporului, procurorul parlamentar.

Ombudsmanul[166] este o persoană (sau mai multe) independentă, numită de către Parlament pentru a supraveghea administrația. Instituția cunoaște două forme de manifestare: Ombudsmanul cu competență generală și Ombudsmanul cu competență specială.

Ombudsmanul cu competență generală primește toate plângerile cetățenilor privind excesele și abuzurile administrației, având competența de a face anchete și de a interveni pe lângă Guvern.

Ombudsmanul cu competență specială controlează numai anumite servicii publice.

Constituția României din anul 1991 a introdus, pentru prima dată în istoria țării, instituția Ombudsmanului sub denumirea de Avocat al Poporului. Potrivit art. 55 al Legii fundamentale,

166. Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Actami, București, 1997, p. 370.

Avocatul Poporului este numit de Senat, pe o durată de patru ani, pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. În dezvoltarea textelor constituţionale a fost adoptată Legea nr. 35/1997, pentru organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului[167].

Textul Legii fundamentale se referă la o funcţie de Avocat al Poporului, consacrându-se pe plan constituţional unicitatea acestei funcţii. Legea organică păstrează intacte dispoziţiile constituţionale, dar admite că Avocatul Poporului este asistat în exercitarea atribuţiilor pe domenii de activitate, potrivit Regulamentului de organizare şi funcţionare a instituţiei Avocatului Poporului.

În reglementarea legală a ţării noastre, Avocatul Poporului apare ca o instituţie prin intermediul căreia Parlamentul controlează şi asigură respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile lor cu autorităţile publice. Din modul în care este reglementat rolul instituţiei Avocatul Poporului în primul articol al legii, se poate desprinde ideea că sfera de competenţă a instituţiei priveşte, pe de o parte, numai cetăţenii români, iar, pe de altă parte, raporturile acestora cu toate autorităţile publice. În realitate, dacă vom corobora aceste prevederi ale art. 1 al legii cu celelalte prevederi legale, vom putea constata că sfera de competenţă a instituţiei Avocatul Poporului are alte determinări. Astfel, din cuprinsul legii se desprinde ideea că activitatea Avocatului Poporului nu se limitează la apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor români şi nici nu are în vedere toate autorităţile publice, ci doar pe cele ale administraţiei publice. În acest sens, art. 13 al Legii nr. 35/1997 prevede că Avocatul Poporului primeşte şi repartizează cererile făcute de persoanele lezate

167. Legea nr. 35/1997 pentru organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 48 din 20 martie 1997. Hotărârea Senatului nr. 17 din 20 mai 1997 pentru numirea Avocatului Poporului a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 97 din 20 mai 1997.

prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti de către autorităţile administraţiei publice. De asemenea, art. 14 alin. 1 al legii prevede că cererile pot fi adresate de orice persoană fizică, fără deosebire de cetăţenie, vârstă, sex, apartenenţă politică sau convingeri religioase.

Din interpretarea acestor texte legale se poate desprinde ideea că Avocatului Poporului i se poate adresa orice persoană fizică, ale cărei drepturi şi libertăţi cetăţeneşti au fost încălcate de autorităţile administraţiei publice. Restrângerea sferei de competenţă a Avocatului Poporului la încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti de către autorităţile administraţiei publice rezultă mai cu seamă din prevederile art. 15 alin. 4, care stabilesc că nu pot face obiectul activităţii instituţiei Avocatul Poporului şi vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaţilor, de Senat sau de Parlament, actele şi faptele deputaţilor şi senatorilor, ale Preşedintelui României şi ale Guvernului, precum şi ale Curţii Constituţionale, ale preşedintelui Consiliului Legislativ şi ale autorităţii judecătoreşti. Rezultă din cele prezentate că puterea legiuitoare, puterea executivă şi puterea judecătorească sunt exceptate de la controlul exercitat de către Avocatul Poporului, activitatea acestuia conturându-se, în mod tradiţional, în sfera de activitate a autorităţilor administraţiei publice.

În raport cu aceste dispoziţii legale, reglementarea instituţiei Avocatul Poporului se abate, într-o anumită măsură, de la prevederile constituţionale, în special cu sfera subiecţilor de drept care pot depune cereri ce intră în competenţa Avocatului Poporului. Astfel, art. 55 al Legii noastre fundamentale priveşte „apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor", ceea ce exclude străinii şi apatrizii de la beneficiul prevederilor legale. Cu toate acestea, art. 56 al Constituţiei României, consacrat exercitării atribuţiilor Avocatului Poporului, prevede că acesta îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile şi libertăţile lor, în limitele stabilite de lege. Este limpede că

dispozițiile art. 56 alin. 1 din Legea fundamentală permit legiuitorului să ocrotească prin lege organică nu numai cetățenii, ci și alte persoane ale căror drepturi cetățenești au fost încălcate de autoritățile administrației publice.

Avocatul Poporului, la primirea cererilor, va dispune examinarea acestora de către personalul de specialitate și, dacă se va constata o încălcare a drepturilor cetățenești ale unei persoane prin acte sau fapte administrative ale autorităților administrației publice, va sesiza autoritatea administrației publice asupra ilegalității acestora. Ca și în Legea contenciosului, legiuitorul român a asimilat actelor administrative ilegale tăcerea organelor administrației publice și emiterea tardivă a actelor, în măsura în care aceste fapte juridice administrative aduc atingere drepturilor cetățenești.

Sesizarea autorităților administrației publice se face prin intermediul recomandărilor, acte juridice specifice instituției Avocatul Poporului, prin care acesta aduce la cunoștința organului emitent ilegalitățile comise, leziunile provocate petiționarului și cererea de eliminare a ilegalităților constatate. Cererea Avocatului Poporului, adresată autorității publice, va viza reformarea sau revocarea actului administrativ și repararea pagubelor produse, precum și repunerea persoanei lezate în drepturile cetățenești în situația anterioară.

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului are dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării cererii.

În situația în care autoritățile publice sesizate de Avocatul Poporului dau curs favorabil recomandărilor acestuia, prevederile legii sunt îndeplinite și cazurile respective sunt clasate. În situația contrară, atunci când autoritatea administrației

publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate. Dacă aceste autorități iau măsurile necesare pentru restabilirea legalității, Avocatul Poporului va clasa dosarul respectiv. În cazul în care acest lucru nu se realizează, Avocatul Poporului are la dispoziție două posibilități, după cum este vorba de autoritățile administrației publice locale sau de cele ale administrației publice centrale, inclusiv de prefect.

Atunci când autoritățile administrației publice locale sau funcționarul public al acestor autorități nu dau curs favorabil recomandărilor Avocatului Poporului, acesta se adresează prefectului care, în termen de 45 de zile, este obligat să ia măsurile necesare pentru restabilirea legalității.

În cazul în care autoritățile administrației publice centrale sau prefectul nu au luat măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților, Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale și al prefecților.

Dacă Guvernul nu adoptă măsurile privitoare la ilegalitatea actelor sau a faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului, în termen de 20 de zile, acest fapt este adus la cunoștința Parlamentului.

Avocatul Poporului este dator să comunice persoanei care i-a adresat cererea rezultatele activității sale. Comunicarea este confidențială și poate fi dată publicității numai cu consimțământul persoanei sau persoanelor interesate.

Activitatea Avocatului Poporului este prezentată celor două Camere ale Parlamentului prin intermediul unor rapoarte anuale sau la intervale de timp mai scurte, dacă ele solicită

acest lucru. În rapoartele prezentate Parlamentului pot fi făcute recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor.

Exercitarea controlului parlamentar asupra administraţiei publice prin intermediul Avocatului Poporului presupune asigurarea unei autentice independenţe a acestei instituţii. Tocmai de aceea, legea sa de organizare şi funcţionare prevede că Avocatul Poporului nu poate fi supus nici unui mandat imperativ sau reprezentativ şi nimeni nu poate obliga Avocatul Poporului să se supună instrucţiunilor sau dispoziţiilor sale. În acelaşi cadru de ocrotire a activităţii instituţiei, Avocatul Poporului şi adjuncţii săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinesc, cu respectarea legii, în exercitarea atribuţiilor legale. Pentru a se evita orice acţiuni judiciare abuzive, îndreptate împotriva Avocatului Poporului şi a adjuncţilor săi, ei sunt protejaţi de imunitatea parlamentară. De aceea, pe durata exercitării mandatului, ei nu pot fi reţinuţi, percheziţionaţi, arestaţi sau trimişi în judecată penală sau contravenţională fără încuviinţarea Senatului, cu excepţia cazurilor de flagrant delict. În fine, protecţia Avocatului Poporului şi adjuncţilor săi merge până acolo încât le este interzis să fie membri ai vreunui partid politic şi să îndeplinească o altă funcţie publică şi privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior.

CAPITOLUL V

Concluzii cu privire la valorificarea controlului parlamentar în legislatura 1992-1996

Instituția controlului parlamentar își verifică viabilitatea sa prin utilitatea pe care o reprezintă în procesul ocrotirii, dezvoltării și garantării unor valori publice ale statului de drept.

Din analiza sistematică a modalităților controlului parlamentar, putem desprinde faptul că acesta nu constituie un exercițiu democratic în sine.

Scopurile pe care controlul parlamentar și le propune, în mod instituționalizat, au un caracter concret, ceea ce ne permite să măsurăm cu mijloace și procedee științifice eficacitatea acestei activități în cadrul mecanismelor sistemului nostru politic.

Utilizând criteriul eficienței, credem că există cel puțin trei planuri în care putem identifica incidențele pozitive și contributive ale controlului parlamentar la realizarea, pe de o parte, a unui echilibru necesar între autoritățile statale, iar, pe de altă parte, între acestea și societatea civilă, prin realizarea directă a supravegherii activității executive de către Parlament.

Distingem, astfel, eficiența practică a activității de control parlamentar în domeniile politicului, juridicului și în cel socio-economic.

În domeniul politic, controlul parlamentar este o constantă a procesului democratic, care presupune adoptarea și executarea

deciziilor, opțiunilor și hotărârilor prin intermediul unor principii, reguli și procedee specifice de control, exercitate într-un cadru constituțional determinat.

Manifestarea esențială a controlului parlamentar în sfera politicului se concretizează în garantarea principiului separației puterilor în stat (a bunei funcționări a puterilor în stat), precum și în modelarea unor programe economico-sociale cu implicații asupra strategiei generale a Executivului.

Cu titlu de exemplu, menționăm dezbaterea și aprobarea Raportului Guvernului prezentat în fața Camerelor reunite ale Parlamentului la data de 9 martie 1993, cu privire la activitatea Guvernului de la învestire, precum și strategia de reformă economico-socială a Programului de guvernare; dezbaterea și aprobarea în plenul Senatului la data de 21 iunie 1993 a problemelor legate de aplicarea taxei pe valoarea adăugată; dezbaterea și adoptarea în Senat la data de 9 februarie 1994 a Memorandumului privind politica economică a Guvernului României, convenit cu Fondul Monetar Internațional pentru anii 1994-1995; dezbaterea Moțiunii privind angajarea răspunderii Guvernului pentru un program politic cu obiective și termene concrete pentru integrarea în structurile euro-atlantice a fost valorificată prin adoptare în Senat, la data de 15 iunie 1995, ca o declarație de poziție în materie de politică externă, stabilind în sarcina Guvernului obiective concrete de îndeplinit.

Efectele controlului parlamentar se pot materializa și în presiuni politice justificate și obiective, care pot determina luarea măsurilor necesare din partea unor instituții sau persoane. În acest sens, evocăm ancheta Comisiei pentru cultură, artă și mijloace de informare în masă, aprobată de plenul Senatului la data de 11 octombrie 1993, privind elucidarea situației legate de sesizările din presă privindu-l pe ministrul culturii.

Rezultatul acestei anchete a făcut obiectul unei dezbateri în plenul Senatului, în prezența ministrului respectiv, și a avut ca urmare demisia ministrului culturii.

În același context, amintim și ancheta comună desfășurată de Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională (din Camera Deputaților) și Comisia pentru cercetarea abuzurilor și petiții (din Senat), ca urmare a interpelării unui senator, la data de 8 februarie 1993, cu privire la eventualele interceptări ale convorbirilor telefonice în Parlament, precum și ancheta Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională a Senatului, ca urmare a interpelării formulate de un senator în decembrie 1992 privind amenințările la adresa siguranței naționale.

În ambele situații, concluziile anchetei au format obiectul unor dezbateri în plenul Senatului, iar instituțiile vizate au fost obligate să adopte măsuri concrete.

De cele mai multe ori însă, *aspectele de ordin politic și cele de ordin juridic se interconectează*, conferind, astfel, controlului parlamentar o mai mare pregnanță și un grad mai ridicat în ceea ce privește valorificarea efectelor sale.

Din acest punct de vedere, credem că eficiența controlului parlamentar se concretizează în optimizarea procesului legislativ, care se realizează, de regulă, prin convertirea rezultatelor și concluziilor unor anchete sau a altor forme de control în proiecte de acte normative sau amendamente.

Astfel, în legislatura 1992-1996, Moțiunea privitoare la obligația parlamentarilor și a miniștrilor de a-și declara toate activitățile ce nu fac parte din ansamblul atribuțiilor lor a fost avută în vedere la adoptarea Legii nr. 115/1996 privind declararea și controlul averilor demnitarilor.

O altă anchetă parlamentară, instituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 29 din 9 iunie 1993, care a prezentat un Raport în fața Camerelor reunite, la data de 28 septembrie 1994, a avut ca rezultat depunerea unei propuneri legislative pentru prevenirea și constatarea unor acte de corupție.

Un loc distinct în valorificarea efectelor controlului parlamentar l-a ocupat activitatea Serviciului Român de Informaţii care, prin rapoartele sale anuale prezentate plenului Parlamentul, a relevat date şi aspecte de fapt, care pun în situaţia de risc siguranţa naţională a României. Astfel, Parlamentul României a fost informat şi a dezbătut probleme referitoare la acţiuni care vizează lezarea intereselor economice ale statului român, subminarea capacităţii de decizie în sectoarele de importanţă strategică, disfuncţionalităţi în exercitarea actului administrativ şi de justiţie, carenţe în sistemul protecţiei secretului de stat, extremismului politic şi religios ş.a.

Valorizând elementele faptice şi informative, prezentate în conţinutul acestor rapoarte, Parlamentul a adoptat măsuri politice, legislative sau şi-a intensificat controlul asupra activităţii executive şi administraţiei în situaţiile în care s-a constatat că unele acte normative nu sunt corespunzător aplicate şi respectate iar unele persoane, din varii interese sau neglijenţe, încalcă legislaţia, afectând siguranţa naţională a statului.

În acest sens, Raportul referitor la îndeplinirea atribuţiilor ce revin, potrivit legii, Serviciului Român de Informaţii pentru realizarea siguranţei naţionale, în intervalul septembrie 1995 – decembrie 1996 şi prezentat Parlamentului la 30 aprilie 1997 a sugerat, în mod judicios, îmbunătăţirea cadrului legal al Serviciului Român de Informaţii prin modificarea şi completarea Legii nr. 51/1991; instituirea legislaţiei privind regimul străinilor în România; reglementarea corespunzătoare a activităţii societăţii de detectivi; adaptarea dispoziţiilor Legii mediului (Legea nr. 137/1995) la noile împrejurări determinate de comportamentul agenţilor economici şi alte aspecte.

Aceste informaţii, care semnalează existenţa unor deficienţe în legislaţia prezentă, cât şi cele care propun măsuri legislative de ocrotire a unor valori vitale pentru societatea românească

sunt, de regulă, integrate în procesul legislativ al celor două Camere ale Parlamentului, care elaborează, în funcţie de necesităţi, norme juridice.

Precizăm că rezultatele controlului parlamentar pot, în principiu, să conducă, în ceea ce priveşte persoanele sau instituţiile investigate, atât la răspunderea politică, cât şi la cea juridică.

Sub aspect social, activitatea de control parlamentar, desfăşurată în limitele dispoziţiilor constituţionale prin modalităţile şi procedeele sale specifice, are rolul, prin dezbaterile, concluziile şi motivaţiile pe care le dezvoltă, de a aduce la cunoştinţa opiniei publice informaţiile şi problemele cu caracter major care interesează societătea.

În acest sens, vom ilustra activitatea Comisiei senatoriale pentru cercetarea evenimentelor din Decembrie 1989, instituită prin Hotărârea Senatului nr. 15 din 22 iunie 1993.

Se poate observa faptul că activitatea de control desfăşurată de Parlamentul României a utilizat întreaga varietate de mijloace în exercitarea acestei funcţii şi a abordat o problematică diversă, corespunzătoare etapelor de democratizare a societăţii româneşti. Există însă şi multe alte aspecte esenţiale care, în opinia noastră, ar fi putut constitui în mod selectiv obiectul controlului parlamentar, dar care au fost ignorate sau eludate de Parlamentul României.

În acest sens, considerăm că valoarea, obiectivele şi intensitatea controlului parlamentar sunt determinate de gradul de organizare a grupurilor parlamentare, de natura şi calitatea strategiilor partidelor parlamentare, de programele politice şi legislative ale acestora, în ultima instanţă, de conţinutul raporturilor reale între majoritatea şi minoritatea (opoziţia) parlamentară.

Este evident că eficienţa şi valorificarea controlului parlamentar este decisă, în mare măsură, de relaţia politică majoritate-opoziţie, în interiorul căreia, datorită tensiunilor inerente

tipurilor de interese pe care le reprezintă cei doi poli ai relației, de multe ori inițierea sau chiar rezultatul controlului devin inoperante sau interpretate din perspectiva partizanatului.

Din acest punct de vedere, putem aprecia că un rol covârşitor în crearea unui exercițiu democratic şi eficient al controlului parlamentar în România revine forțelor politice instituționalizate, care trebuie să instituie un sistem de referință al valorilor politice, să practice acțiunea politică prin respectul acestor valori, să asigure un mediu democratic în care să primeze aplicarea şi funcționarea instituțiilor constituționale, evitându-se distorsionarea sau ineficientizarea lor prin presiunea intereselor de grup.

Un rol important în modularea noilor instituții democratice din România, în special a instituției controlului parlamentar, revine şi societății civile care, chiar dacă se află într-un stadiu incipient de structurare a fenomenelor, proceselor şi structurilor politice, va putea, cu mijloacele sale specifice, să exercite un control general asupra puterii politice, contrabalansând excesele acesteia şi echilibrând funcționarea instituțiilor prin adoptarea unor atitudini civice împotriva abuzului de putere şi a fenomenului partitocrației.

Controlul parlamentar, ca de altfel şi celelalte instituții ale tinerei noastre democrații, se află într-un proces de evoluție şi de fixare a constantelor sale, tinzând, prin rațiunea lui democratică, să-şi îndeplinească finalitatea pentru care a fost constituit.

Bibliografie generală

Autori români

Alexianu G., *Curs de drept constituțional*, vol. I-III, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930-1938.

Ciobanu I., *Tratat teoretic şi practic de procedură civilă*, vol. I, Teoria generală, Editura Național, Bucureşti, 1996.

Constantinescu M., Muraru I., *Drept parlamentar*, Editura Gramar, Bucureşti, 1994.

Deleanu I., *Drept constituțional şi instituții politice*, Tratat, vol. I şi II, Editura Europa Nova, Bucureşti, 1996.

Dissescu C.C., *Curs de drept constituțional*, Bucureşti, 1915.

Drăganu T., *Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991.

Drăganu T., *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. I şi II, Târgu Mureş, 1993, 1995.

Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I şi II, Editura Nemira, Bucureşti, 1996.

Ionescu C., *Sisteme constituționale contemporane*, Editura Şansa, Bucureşti, 1994.

Ionescu C., *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. I şi II, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1997.

Muraru I., *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. II, Editura Actami, Bucureşti

Muraru I., Constantinescu M., *Studii constituționale*, Editura Actami, Bucureşti, 1995

Muraru I. şi colaboratorii, *Constituțiile române*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1993.

Negulescu P., *Curs de drept constituțional*, Editat de Alex. Th. Doicescu, București (fără an).

Negulescu P., Alexianu G., *Tratat de drept public*, vol. I-II, Casa Școalelor, București, 1942-1943.

Popa N., *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1996.

Rarincescu C.G., *Curs de drept constituțional*, București, 1940.

Teodorescu A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1929.

Stere C.G., *Introducere în studiul dreptului constituțional*, Editura Dacia, Iași, 1903.

Teodorescu A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1929.

Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994

Autori străini

Avril P., Gicquel J., *Droit parlementaire*, 2e édition, Montchrestien, Paris, 1996.

Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 1984.

Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I-II, LGDJ, Paris, 1990.

Cadoux Ch., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques*, vol. I, Éditions Cujas, Paris, 1973.

Cadoux Ch., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Les régimes politiques contemporaines*, Éditions Cujas, Paris, 1982.

Chantebout B., *Droit constitutionnel et science politique*, Éditions Armand Colin, Paris, 1991.

Dahl R., *Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956.

Debbasch Ch., Budron J., Pontier J.M., Ricci J.Cl., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e édition, Economica, Paris, 1983.

Desfeuilles H., *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, LGDJ., Paris, 1973.

Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol., Sirey, Paris, 1921-1929, reeditat, Cujas, Paris, 1972.

Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1975.

Esmein A., *Elements de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1909.

Gicquel J., Hauriou A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1995.

Grewe C., Fabri H.R., *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995.

Gulick L., „Notes on the theory of organization", in L. Gulick and Urwick, *Papers on the sciene of administration*, New York, 1937.

Leclercq C., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Libraires Technique, Paris, 1990.

Machiavelli, *Principele*, B.P.T., București, 1995.

Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 vol., Sirey, Paris, 1920-1922, reeditat CNRS Paris, 1963.

Martin, R., Martin J., *Le troisième pouvoir*, Presses des Éditions CEF, Nisa, 1989.

Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Editura Științifică, București, 1964.

Moulin R., *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, Paris, 1978.

Oberreuter H., *Role of parliamentarians and their relationschip with their electors*, in Human Rights, Law Journal, vol. 9, 1988.

Pactet P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1992.

Parini Ph., *Régimes politiques contemporaines*, Paris, Masson, 1991.

Quermonne J.-L., *Les régimes politiques occidentaux*, Dalloz, 1986.

Rivero J., *Droit administratif*, 12e édition, Dalloz, Paris, 1997.

Troper M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnele française*, LGDJ, Paris, 1980.

G. Vedel, Delvolve, *Droit Administratif*, 10e édition, PUF Paris, 1988.

* * * *Les Parlements dans le Monde*, Recueil de données comparatives, Union Interparlementaire, 1985.

* * * *Constituția României – comentată și adnotată* de Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992.

* * * *Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996*, Parlamentul României, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1996.

* * * *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994.

* * * *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri 1994, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995.

* * * *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri 1995, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1996.

* * * *Curtea Constituțională*, Culegere de decizii și hotărâri ale Curții Constituționale, 1996, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1997.

Rezumat

Lucrarea *Controlul parlamentar* își propune să examineze configurația și conținutul funcției de control în parlamentele moderne din statele democratice, în concordanță cu principiile democrației constituționale, și să înfățișeze reguli și proceduri prin care această funcție se realizează în sistemul politic românesc.

În tratarea funcției de control parlamentar se încearcă o combinare de tehnici și metode de cercetare științifică, insistându-se asupra investigației literaturii de specialitate din țară și din străinătate, asupra reglementării constituționale în diferite state a instituției controlului parlamentar, uneori apelându-se și la cercetarea prevederilor regulamentare, asupra practicii controlului parlamentar și a justiției constituționale în materie.

Întreaga investigație științifică este pusă sub semnul principiului separației puterilor în stat, a cărui esență rezidă în garantarea libertății umane printr-o astfel de alcătuire a puterilor în stat, încât să prevină ascendentul unei puteri asupra alteia și să mențină echilibrul între legislativ, executiv și judecătoresc.

Abordarea funcției de control parlamentar asupra executivului pornește de la premisa potrivit căreia, dincolo de textele constituționale, manifestările controlului parlamentar înregistrează aspecte specifice, în funcție de natura regimului politic, adeseori înregistrându-se modalități distincte de manifestare chiar în interiorul sistemului care aparține unui singur regim politic.

În examinarea funcției de control parlamentar privind activitatea executivă din România au fost utilizate, pe lângă opiniile specialiștilor în materie, și diferite date, informații și elemente concrete ale practicii parlamentare din țara noastră, pe parcursul legislaturii 1992-1996, prima legislatură propriu-zisă, completă, a Parlamentului României după adoptarea noii Constituții.

Pentru realizarea scopului urmărit, materia este structurată în cinci capitole: I. Puterea executivă şi funcţiile statului; II. Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcţionarea puterilor de stat; III. Controlul parlamentar în sistemul constituţional din România; IV. Controlul parlamentar asupra activităţii executive în lumina Constituţiei din 1991; V. Concluzii cu privire la valorificarea controlului parlamentar în legislatura 1992-1996.

Prima secţiune a capitolului I este consacrată statului şi funcţiilor sale. În abordarea acestei problematici se are în vedere faptul că investigarea funcţiilor statale se poate face din punct de vedere sociologic, politologic sau juridic, identificându-se funcţiile sociologice, funcţiile politice şi funcţiile juridice ale statului.

Pentru stabilirea funcţiilor juridice ale statului s-a recurs la determinările impuse de principiul separaţiei puterilor în stat şi au fost, conform schemei clasice, determinate funcţia legislativă, funcţia executivă şi funcţia judecătorească ale statului. Funcţia legislativă este circumscrisă edictării de către Parlament a normelor general--obligatorii, impersonale şi cu caracter primar. Funcţia executivă, denumită uneori şi funcţie administrativă, are ca obiect organizarea aplicării şi aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum şi emiterea de acte normative şi individuale sau efectuarea de operaţii materiale, prin care, pe baza legii, se intervine în viaţa particularilor pentru a le integra activitatea sau a le face anumite prestaţii. Funcţia executivă este consecutivă funcţiei legislative, fapt ce trebuie să caracterizeze şi delegarea legislativă. Funcţia judecătorească are ca obiect soluţionarea de către instanţele judecătoreşti a litigiilor civile, penale, contravenţionale şi de altă natură, care pot să apară în cadrul societăţii. Exercitarea funcţiei judecătoreşti, în statul de drept, are la bază independenţa justiţiei, ceea ce exclude orice intervenţie ori imixtiune a altor autorităţi publice în sfera de competenţă a organelor judecătoreşti. Independenţa justiţiei nu exclude însă derularea unor raporturi de drept constituţional cu autoritatea legislativă şi chiar cu cea executivă. Aceste raporturi se produc în anumite limite, care protejează actul de justiţie de ingerinţe exterioare şi care au ca obiectiv facilitarea desfăşurării activităţii judecătoreşti într-un cadru organizatoric şi funcţional optim. În virtutea restricţiilor constituţionale şi

legale, autoritatea executivă nu poate să soluţioneze nici un proces, nu poate să împiedice cursul judecăţii şi nu poate să se opună executării hotărârilor judecătoreşti. Pe de altă parte, autoritatea judecătorească nu poate împiedica realizarea funcţiei executive a autorităţilor administrative şi nici nu poate să se substituie autorităţilor administrative prin emiterea de acte administrative în locul acestora ori prin pronunţarea nulităţii actelor administrative emise pe motive de inoportunitate.

Cu toate acestea, între autoritatea judecătorească şi autoritatea executivă există anumite elemente de interferenţă, care dau expresie colaborării celor două autorităţi publice. Astfel, potrivit art. 9 al Legii nr. 92/1992, pentru organizarea judecătorească, hotărârile instanţelor judecătoreşti se pronunţă în numele legii şi se execută în numele Preşedintelui României, ceea ce implică şeful statului în finalizarea actului de justiţie. De asemenea, în temeiul art. 20 alin. 3 din Legea nr. 92/1992, pentru organizarea judecătorească, circumscripţiile judecătoriilor se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului justiţiei.

Interferenţele de acest gen între autoritatea judecătorească şi cea executivă nu sunt de natură să pună în pericol realizarea actului de justiţie la parametrii specifici statului de drept, ci concretizează atribuţii statale în aria de competenţă a autorităţilor publice înzestrate cu cele mai mari posibilităţi de punere în practică a acestora.

Din modul de structurare a competenţelor specifice realizării funcţiilor legislative, executive şi judecătoreşti ale statului se poate desprinde ideea că nici una din cele trei autorităţi publice care îndeplinesc aceste funcţii nu prevalează asupra celorlalte, ceea ce reprezintă o adecvată punere în aplicare a principiului separaţiei puterilor în stat.

Secţiunea a doua a capitolului I poartă titlul „Noţiunea de putere executivă. Funcţia executivă şi teoria separaţiei puterilor în stat", noţiunea de putere executivă fiind privită prin prisma funcţiei executive a statului şi a principiului separaţiei puterilor în stat. Noţiunea de putere executivă poate fi abordată atât din punct de vedere funcţional, cât şi instituţional; sub aspect funcţional, puterea executivă se exprimă printr-un set extrem de variat de atribuţii, care au ca punct comun crearea unui cadru legal şi material de organizare a executării şi aplicării legilor şi aplicarea propriu-zisă a acestora, îndeosebi prin acte de autoritate.

Sub aspect instituţional, puterea executivă se raportează la organismele sau autorităţile publice cărora Constituţia sau legile speciale le conferă prerogative de natură executivă.

Între puterea executivă şi celelalte puteri, în special cea legislativă, se instituie anumite puncte de legătură, de colaborare şi conlucrare, ale căror grade de amplitudine diferă în funcţie de caracterul regimului politic. Raporturile sau formele de interferenţă între Parlament şi Guvern (sau Executiv, în general) nu sunt imuabile, nu sunt date o dată pentru totdeauna. În diferite state, la diferite intervale de timp, se pot constata dezechilibre în raporturile dintre puteri, unele manifestându-se în sensul excedentului de putere a Parlamentului, altele în dominarea Parlamentului de către Executiv.

Secţiunea a treia a acestui capitol, „Activitatea executivă. Executivul şi administraţia publică", îşi propune să delimiteze conceptele enunţate, apelând la literatura de specialitate, la dispoziţii cuprinse în Legea fundamentală şi la unele aspecte practice ale activităţii de punere în aplicare a legii.

În acest domeniu se observă cu uşurinţă că cele trei concepte – activitatea executivă, Executivul şi administraţia publică – se utilizează ca fiind sinonime.

Totuşi, apreciem că pot exista rezerve justificate cu privire la identificarea activităţii executive cu Executivul sau cu funcţia executivă ori cu administraţia publică.

Aceste rezerve provin mai ales din faptul că funcţia executivă a statului este o funcţie legitimată de principiul separaţiei puterilor în stat şi ea se distinge de funcţia legislativă şi de funcţia judecătorească.

În condiţiile date, se pot formula mai multe întrebări : ce reprezintă activitatea executivă şi ce reprezintă administraţia publică în raport cu funcţia executivă a statului? Se poate susţine că activitatea executivă se reduce la realizarea funcţiei executive sau ea se regăseşte şi în exercitarea altor funcţii statale? Administraţia publică este o componentă a activităţii statale aflate sub autoritatea puterii executive sau ea poate fi întâlnită şi în exercitarea altor funcţii statale?

Pornind de la constatarea unanim admisă că funcţia executivă, puterea executivă şi Executivul sunt categorii juridice cu acelaşi conţinut, care acoperă aceeaşi realitate politico-juridică, fiind identice, este necesar să precizăm că, din punct de vedere organic, conţinutul lor este circumscris instituţiei şefului statului şi, acolo unde este cazul, Guvernului.

Activitatea executivă, înţeleasă ca un ansamblu de obligaţii ce revin unei autorităţi publice de a aplica legea, este proprie şi altor funcţii statale, fiind prezentă atât în activitatea autorităţii legislative, cât şi în cea a autorităţii judecătoreşti. Atât Parlamentul în întregul său, cât şi fiecare Cameră realizează activităţi de exercitare a Legii fundamentale, iar serviciile parlamentare nu sunt altceva decât elemente competente ale administraţiei parlamentare, care se ocupă, prin excelenţă, cu punerea în aplicare a legii. Acelaşi lucru se întâmplă şi în cadrul autorităţii judecătoreşti, unde, alături de activităţi specifice procesului de înfăptuire a justiţiei, întâlnim şi activităţi de executare a legii, în sensul specific administraţiei publice.

Pe de altă parte, administraţia publică, potrivit Constituţiei României, cuprinde administraţia publică centrală de specialitate şi administraţia publică locală. În cadrul administraţiei publice centrale de specialitate intră ministerele, alte organe centrale de specialitate, care se pot organiza în subordinea Guvernului şi a ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome. Administraţia publică locală cuprinde consiliile locale şi primarii aleşi, la nivelul comunelor, oraşelor şi consiliilor judeţene, considerate autorităţi ale administraţiei publice locale pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în scopul realizării serviciilor publice de interes judeţean.

Capitolul II, „Controlul parlamentar – instrument de echilibru în funcţionarea puterilor în stat", este sistematizat în trei secţiuni : 1. Fundamentarea ştiinţifică a controlului parlamentar; 2. Sfera controlului parlamentar; 3. Formele controlului parlamentar şi autorităţile publice asupra cărora se exercită.

Prima secţiune îşi propune să fundamenteze ştiinţific necesitatea şi utilitatea controlului parlamentar. În opinia noastră, necesitatea controlului parlamentar asupra celor desemnaţi să realizeze politica naţiunii derivă, în mod direct, din aplicarea mecanismului şi filosofiei principiului separaţiei puterilor în stat, precum şi din principiul general al responsabilităţii sociale a celor care guvernează. În practica

aplicării principiului separației puterilor în stat este posibil ca echilibrul acestora să fie deteriorat, nu atât prin distribuirea competențelor celor trei puteri, cât mai ales prin modul lor de exercitare, care poate duce la impunerea autorității, într-o manieră nedemocratică, chiar despotică, prin asumarea de către o putere a unor categorii de competențe care aparțin altei puteri sau prin lipsa ori slăbirea capacității de replică a unei puteri la exercitarea atribuțiilor sale de către o altă autoritate publică.

În lupta pentru asigurarea echilibrului puterilor în stat, pentru contracararea tendințelor de dominație ale unei puteri asupra alteia, controlul parlamentar se dovedește a fi un instrument pe cât de necesar, pe atât de eficient.

Controlul parlamentar ne apare astfel ca o funcție parlamentară, alături de funcția de legiferare, cea privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice și cea de conducere în politica externă, care se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, concretizându-se prin mijloace și procedee adecvate.

Totodată, funcția de control parlamentar este o consecință nemijlocită a principiului reprezentării, a necesității exercitării suveranității naționale prin intermediul parlamentarilor, al reprezentanților națiunii care au nu numai dreptul, dar și obligația de a controla desfășurarea treburilor publice care, prin natura lor, sunt legate de asigurarea binelui public și de apărarea interesului național. Așezată în acest context, ideea controlului parlamentar se sprijină pe ideea de democrație, care își află determinări specifice în diferite regimuri politice.

Sfera controlului parlamentar formează obiectul celei de a doua secțiuni a acestui capitol. În conturarea sferei controlului parlamentar, la o primă vedere, se poate constata că legile fundamentale ale statelor democrate pun accentul pe răspunderea care revine Guvernului în privința alcătuirii bugetului de stat și a bunei gestiuni a banilor publici. Dar sfera controlului parlamentar nu se limitează la acest domeniu. Ea se extinde, așa cum este firesc, și la derularea altor activități de importanță națională, mai ales a acelora care dau expresie suveranității naționale și care fac din Parlament nu numai exponentul voinței generale a poporului, dar și instrumentul prin care titularul

suveran al puterii de stat controlează modul în care deciziile ce exprimă această voință sunt duse la îndeplinire. Astfel, se poate observa că obiectul controlului parlamentar este format din ansamblul activităților care concură la realizarea programelor de guvernare, la transpunerea în realitate a politicii generale a statului, la supravegherea administrației publice de aplicare a legii și de realizare a serviciilor publice, la respectarea drepturilor și libertăților individuale, la denunțarea și reprimarea abuzurilor și a nedreptăților.

În funcție de obiectul său, controlul parlamentar se extinde, pe plan instituțional, de la controlul asupra șefului statului și Guvernului, la controlul asupra administrației publice, la controlul asupra activității private a statului și privește acele acțiuni care cad sub incidența Constituției și a legilor adoptate de către Parlament.

În activitatea de control, Parlamentul nu se substituie autorităților pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile legale, în limitele legii, pentru transpunerea în practică a cerințelor statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

În cadrul secțiunii a treia a acestui capitol sunt abordate formele controlului parlamentar, care dau expresie amplitudinii controlului exercitat de Parlament asupra autorităților publice, în diferite regimuri politice. În principiu, se admite că exercitarea controlului parlamentar asupra Executivului și a administrației publice se concretizează în întrebări și interpelări adresate miniștrilor și în anchete parlamentare efectuate de comisiile parlamentare. În realitate, aria controlului parlamentar și, mai ales, formele sale de exercitare cunosc o amplă dezvoltare teoretică și, mai ales, practică. Pe baza concluziilor desprinse din teorie și practică, formele și mijloacele specifice prin care se exercită controlul parlamentar pot fi sistematizate astfel: *a)* controlul exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate Parlamentului; *b)* controlul exercitat prin comisiile parlamentare; *c)* controlul exercitat prin întrebări și interpelări; *d)* dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare; *e)* controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor; *f)* controlul exercitat prin Avocatul Poporului (Ombudsman). Aceste forme de control parlamentar înregistrează ponderi și frecvențe diferite în cele șase relații de control parlamentar (controlul asupra șefului statului, controlul

asupra Guvernului, controlul asupra administrației publice de stat, controlul asupra administrației publice locale, controlul asupra instituțiilor publice subordonate autorităților administrației publice de stat și controlul asupra agenților economici).

Al treilea capitol, „Controlul parlamentar în sistemul constituțional din România", este structurat în două secțiuni: 1. Funcțiile Parlamentului și 2. Evoluția funcției de control parlamentar.

În abordarea acestei problematici s-a pornit de la ideea că Parlamentul reprezintă o autoritate publică ce îndeplinește o serie de împuterniciri care îi sunt conferite de Constituție pentru îndeplinirea rolului său de „organ reprezentativ suprem al poporului român".

Competența Parlamentului se realizează în cadrul funcțiilor sale, care în literatura noastră juridică, cu nuanțări și sistematizări firești de la un autor la altul, au fost definite astfel:

1. legiferarea – adoptarea legilor:
2. stabilirea direcțiilor principale ale activității economice, culturale, statale și juridice;
3. alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale;
4. conducerea în politica externă;
5. organizarea și funcționarea proprie;
6. controlul parlamentar.

În cadrul funcțiilor parlamentare, funcția de control este unanim admisă în literatura de specialitate, fiind una din marile prerogative ale puterii legislative. Funcția de control parlamentar este o funcție politică prin excelență, ea găsindu-și izvorul originar în puterea suverană, al cărui titular autentic este poporul, care își încredințează, prin intermediul mandatului reprezentativ, dreptul său de a veghea asupra activității autorităților executive și a reprezentanților săi. Natura politică a controlului nu exclude antrenarea răspunderii juridice a celor controlați, în cazul în care se constată că legea a fost încălcată.

În raport cu prevederile constituționale, controlul parlamentar se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, realizându-se prin căi și mijloace adecvate. Formele specifice pe care le îmbracă sunt: întrebările, interpelările, ancheta parlamentară și moțiunea de cenzură.

Evoluția istorică a funcției de control parlamentar face obiectul celei de-a doua secțiuni a acestui capitol, unde sunt puse în evidență originile controlului parlamentar reliefate de Regulamentele Organice, ca și evoluția lui în lumina Constituțiilor din 1866, 1923, 1938, 1948, 1952 și 1965. Lucrarea evidențiază mai cu seamă faptul că, prin Constituțiile din 1866 și 1923, s-a instituit un executiv monist, care a determinat constituirea unor modalități distincte de control parlamentar asupra Executivului, în condițiile în care regele, deținător al acestei puteri, beneficia de inviolabilitate și iresponsabilitate în sensul dreptului constituțional. În acest context, contrasemnarea actelor regale de către miniștri, antrenarea răspunderii politice a acestora în fața regelui și a Adunărilor și a celei juridice în fața Curții de Casație și Justiție reprezintă modalități ce dau expresie controlului parlamentar asupra guvernului, în condițiile în care funcționa răspunderea ministerială în baza Legii din 2 mai 1879.

Organizarea și desfășurarea controlului parlamentar, mai ales în perioada interbelică, au conferit sistemului politic românesc puternice manifestări constituționale și au consolidat tradițiile autohtone ale democrației. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 se abat în mod vădit de la principiul separației puterilor în stat și instituie ca principiu cârmuitor unicitatea puterii în stat, ceea ce a dus la simpla mimare a ideii de control parlamentar.

Cel de-al patrulea capitol, „Controlul parlamentar asupra activității executive în lumina Constituției din 1991", își propune să analizeze exercitarea funcției de control parlamentar asupra Președintelui României (secțiunea 1), exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului și administrației publice (secțiunea 2), exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații (secțiunea 3), exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune (secțiunea 4), exercitarea funcției de control parlamentar prin Avocatul Poporului (secțiunea 5).

În lumina Constituției României din 1991, controlul parlamentar asupra Președintelui României este un control limitat și specializat. Faptul că Președintele României este ales prin vot universal, ca și Parlamentul, îi conferă șefului statului o legitimitate pe măsură, care redimensionează raporturile dintre titularul puterii politice – poporul –

şi Parlament, pe de o parte, şi Preşedintele României, pe de alta. Din această perspectivă, exercitarea controlului parlamentar asupra Preşedintelui României este limitată la cazurile expres nominalizate de Legea fundamentală: suspendarea din funcţie (art. 95) şi punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare (art. 84. alin. 3).

În prima situaţie, suspendarea din funcţie se decide cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, exprimat prin intermediul bilelor, şi este urmată de procedura de demitere din funcţie prin referendum. În cea de-a doua situaţie, Parlamentul hotărăşte doar asupra trimiterii în judecată, decizia finală aparţinând Curţii Supreme de Justiţie.

Exercitarea funcţiei de control parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice se realizează prin mai multe modalităţi: *1.* prezentarea informaţiilor şi documentelor solicitate de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora; *2.* diferite alte forme prevăzute de lege pentru informarea deputaţilor; *3.* întrebări şi interpelări; *4.* comisii de anchetă parlamentară; *5.* moţiunea de cenzură; *6.* angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declaraţii de politică generală.

Din analiza practicii parlamentare în această materie se constată că prevederile constituţionale şi cele regulamentare au dobândit o puternică ancorare în practica parlamentară, fie datorită interacţiunii dintre opoziţie şi majoritate, fie datorită intervenţiilor justiţiei constituţionale.

Astfel, în privinţa informării deputaţilor şi senatorilor s-a instaurat practica de a solicita documente şi informări numai prin intermediul preşedinţilor celor două Camere sau ai comisiilor parlamentare, Curtea Constituţională, prin decizia nr. 45 din 17 mai 1994, declarând neconstituţionalitatea dispoziţiilor regulamentare care permiteau deputatului să ceară autorităţilor publice locale informaţii şi copii certificate după documente emise de acestea. Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994 a declarat neconstituţionale şi dispoziţiile similare din Regulamentul Senatului.

Parlamentarii au la dispoziţie şi alte forme legale de informare, în rândul cărora intră dările de seamă, rapoartele şi alte informări ale

diferitelor autorităţi publice, printre care Guvernul, ministerele, Fondul Proprietăţii de Stat, Comisia Naţională de Statistică, Banca Naţională, Consiliul Naţional al Audiovizualului, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Curtea de Conturi, Serviciul Român de Informaţii etc.

Această formă de informare parlamentară are un caracter ordonat şi repetabil, în virtutea unor dispoziţii legale sau poate fi solicitată de Parlament, de una dintre Camere ori de o comisie parlamentară. În practica parlamentară, documentele respective nu se supun dezbaterii publice în plenul Camerei Deputaţilor, Senatului sau al Parlamentului, dar ele sunt surse de informare a Parlamentului pentru utilizarea altor forme de control parlamentar.

Întrebările şi interpelările sunt cele mai răspândite forme de control parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice. În legislatura 1992-1996, Guvernului i-au fost adresate, la Camera Deputaţilor, 1.709 întrebări, răspunsurile fiind în număr de 1.391. La Senat s-au înregistrat 854 întrebări, la care au fost primite 712 răspunsuri. În aceeaşi legislatură, la Camera Deputaţilor au fost înregistrate 956 interpelări, din care Guvernul a răspuns la 791. La Senat au fost prezentate 1.651 interpelări, răspunzându-se la 981.

O caracteristică a acestei modalităţi de control o constituie dinamica proprie a intervenţiilor parlamentare în decursul legislaturii, ca şi decalajul între intervenţiile parlamentarilor şi răspunsurile membrilor Guvernului.

În privinţa comisiilor de anchetă parlamentară se constată că atât Senatul, cât şi Camera Deputaţilor ori Parlamentul au recurs la astfel de mijloace de control parlamentar, care au avut un impact favorabil asupra modelării acţiunii guvernamentale, în concordanţă cu interesele naţionale. De regulă, anchetele parlamentare au fost declanşate la iniţiativa opoziţiei parlamentare, ele au generat confruntări serioase între opoziţie şi majoritatea parlamentară, dând naştere unor rapoarte contradictorii sau în care au fost consemnate opiniile separate ale reprezentanţilor opoziţiei.

Moţiunea de cenzură, ca mod suprem de manifestare a controlului parlamentar, a fost uzitată de parlamentari, în legislatura 1992-1996, de patru ori, fără să se ajungă la demiterea Guvernului.

Moțiunile simple au făcut obiectul unor dezbateri atât în Camera Deputaților, cât și în Senat, obiectul acestora fiind legat de atragerea atenției Guvernului asupra unor probleme de o deosebită importanță națională.

Emergența moțiunilor și a moțiunilor de cenzură, în legislatura 1992-1996, pune în evidență o primă experiență democratică, exercitată în lumina Constituției intrate în vigoare la 8 decembrie 1991.

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală este și ea o modalitate de control asupra Guvernului, care a fost utilizată pentru prima dată, în istoria parlamentară românească, la data de 3 iunie 1997, când Guvernul și-a asumat răspunderea, în fața Parlamentului, asupra Programului de măsuri privind reforma globală a societății românești. Moțiunea de cenzură provocată de această angajare a răspunderii Guvernului a fost respinsă la 9 iulie 1997, cu 268 voturi contra și 152 pentru. În acest fel, Programul a devenit obligatoriu pentru Guvern.

Secțiunea a treia a capitolului tratează exercitarea funcției de control parlamentar asupra Serviciului Român de Informații, pornind de la activitatea Comisiei comune permanente a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații. Potrivit obiectului său de activitate, Comisia investighează respectarea de către Serviciul Român de Informații a prevederilor constituționale și ale legii, precum și cazurile de încălcare a acestor proceduri de către Serviciul Român de Informații. De asemenea, comisia este abilitată să cerceteze modul de utilizare a fondurilor bănești destinate prin bugetul de stat, precum și a mijloacelor extrabugetare pentru Serviciul Român de Informații.

Serviciul Român de Informații prezintă Parlamentului informații cu privire la activitatea pe care o desfășoară, iar directorul său este numit de către Parlament pentru o perioadă de patru ani.

Exercitarea funcției de control parlamentar asupra serviciilor publice de radiodifuziune și televiziune este analizată în secțiunea a patra. Această modalitate de control parlamentar este reglementată de Legea nr. 41/1994, privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și a Societății Române de Televiziune.

Până în prezent, exercitarea controlului parlamentar asupra acestor servicii publice nu și-a găsit cele mai bune soluții, nici sub aspect practic, nici legislativ. Astfel, datorită modului de reglementare a alcătuirii consiliilor de administrație, nu a putut fi constituit acest consiliu la Societatea Română de Televiziune, în prezent fiind pe rol un proiect de lege, menit să elimine obstacolele ce stau în calea funcționării optime a relației dintre Societatea Română de Televiziune și Parlamentul României.

Secțiunea a cincea a capitolului IV se ocupă de controlul parlamentar exercitat prin Avocatul Poporului.

Constituția României din anul 1991 a introdus, pentru prima dată în istoria țării, instituția Ombudsmanului, sub denumirea de Avocat al Poporului. Potrivit art. 55 al Legii fundamentale, Avocatul Poporului este numit de Senat, pe o durată de patru ani, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor. Avocatul Poporului apare în reglementarea legală a țării noastre ca o instituție prin intermediul căreia Parlamentul controlează și asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, în raporturile acestora cu autoritățile publice.

Al cincilea capitol își propune să desprindă unele concluzii privitoare la valorificarea controlului parlamentar, în legislatura 1992-1996. În acest context, sunt identificate trei planuri care pot sintetiza incidențe pozitive ale controlului parlamentar la realizarea echilibrului necesar între autoritățile statului și între acestea și societatea civilă.

În plan politic, manifestarea esențială a controlului parlamentar se concretizează în garantarea principiului separației puterilor în stat, precum și în modelarea unor programe economico-sociale cu implicații asupra strategiei generale a Executivului.

Pe un alt plan, juridic, credem că eficiența controlului parlamentar se concretizează în optimizarea procesului legislativ, prin convertirea rezultatelor și concluziilor unor forme de control în proiecte de acte normative sau în amendamente.

Pe plan social, activitatea de control parlamentar are rolul de a aduce la cunoștința opiniei publice informațiile și problemele cu caracter major, care interesează societatea, și mai ales modul în care cei aleși se raportează la exigențele electoratului.

Activitatea de control desfăşurată de Parlamentul României a utilizat întreaga varietate de forme şi mijloace, pe care le-a avut la dispoziţie, mai puţin Avocatul Poporului, şi a cuprins cele mai diverse domenii ale activităţii executive. Experienţa acumulată pune însă în valoare potenţialul creator al controlului parlamentar şi rolul său de factor de echilibru într-un sistem democratic bazat pe principiul separaţiei puterilor în stat.

Résumé

L'ouvrage *Le contrôle parlementaire* se propose d'examiner la configuration et le contenu de la fonction dans les parlements modernes des États démocratiques, en accord avec les principes de la démocratie constitutionnelle en présentant des règles et des procédures à travers lesquelles cette fonction se réalise dans le système politique roumain.

Dans le traitement de la fonction de contrôle parlementaire on essaie une combinaison de techniques et de méthodes de recherche scientifique, en insistant sur l'investigation de la littérature autochtone et étrangère, sur la réglementation constitutionnelle de l'institution du contrôle parlementaire dans divers États, en faisant parfois appel à l'examen des dispositions réglementaires, sur la pratique du contrôle parlementaire et de la justice constitutionnelle en la matière.

Toute l'investigation scientifique est mise sous le signe du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État, dont l'essence réside dans la garantie de la liberté de l'homme dans une structuration des pouvoirs dans l'État de nature à prévenir l'ascendant d'un pouvoir sur un autre et de maintenir l'équilibre entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

L'examen de la fonction de contrôle parlementaire sur l'exécutif part de la prémise selon laquelle, au-delà des textes constitutionnels, les manifestations du contrôle parlementaire enregistrent des aspects spécifiques, en fonction de la nature du régime politique ; souvent, on enregistre des modalités distinctes de manifestation à l'intérieur même du système appartenant à un seul régime politique.

Dans l'examen de l'exercice du contrôle parlementaire sur l'activité de l'exécutif en Roumanie on a utilisé, à part les opinions des spécialistes en matière, divers données, informations et éléments concrets de la pratique parlementaire dans notre pays, durant la législature 1992-1996, la première législature complète du Parlement de Roumanie après l'adoption de la nouvelle Constitution.

Pour réaliser ce but, la matière est structrée en chapitres: I. Le pouvoir exécutif et les fonctions de l'État; II. Le contrôle parlementaire – instrument d'équilibre dans le fonctionnement des pouvoirs d'État; III. Le contrôle parlementaire dans le système constituionnel de Roumanie; IV. Le contrôle parlementaire de l'activité exécutive à la lumière de la Constitution de 1991; V. Conclusions sur la mise en valeur du contrôle parlementaire dans la législature 1991-1996.

La première section du chapitre I est consacrée à l'État et à ses fonctions. Dans l'approche de cette problématique on a en vue le fait que les fonctions de l'État puevent être examinées du point de vue sociologique, politologique ou juridique, les fonctions respectives en étant ainsi indentifiées.

Pour étabilir les fonctions juridiques de l'État on a fait appel au déterminations imposées par le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État et on a déterminé, conformémement au schéma classique, la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire de l'État. La fonction législative est constituée par l'élaboration et l'adoption par le Parlement des normes généralement obligatoires, impersonnelles et à caractère primaire. La fonction exécutive, dénommée parfois et fonction admnistrative, a pour objet l'organisation de l'application et l'application effective des lois, le bon fonctionnement des services publics institués à cette fin, ainsi que la promulgation d'actes normatifs et individuels ou l'exécution d'opérations matérielles par lesquelles, sur la base de la loi, on intervient dans la vie des particuliers pour intégrer leur activité ou leur faire certaines prestations. La fonction exécutive est consécutive à la fonction législative, ce qui doit caractériser en même temps la délégation législative. La fonction judiciaire a pour objet la solution par les instances judiciaires des litiges civils, pénaux, contraventionnels et d'autre nature qui peuvent apparaître dans le cadre de la société. L'exercice de la fonction judiciaire dans l'État de droit s'étaye sur l'indépendance de la justice, ce qui exclut toute intervention ou immixtion d'autres autorités publiques dans la sphère de compétence des organes judiciares. L'indépendance de la justice n'exclut quand même pas le déroulement de rapports de droit constitutionnel avec l'autorité législative, voire avec l'autorité exécutive. Ces rapports se produisent dans certaines limites qui protègent l'acte de la justice contre des ingérences extérieures et

dont l'objectif est de faciliter le déroulement de l'activité judiciaire dans un cadre organisationnel et fonctionnel optimal... En vertu des restrictions constitutionnelles et légales, l'autorité exécutive ne peut résoudre aucun procès, ne peut entraver le cours de la justice ni ne peut s'opposer à la mise en exécution des décisions judiciaires. D'autre part, l'autorité judiciaire ne peut pas entraver la réalisation de la fonction exécutive des autorités administratives, ni ne peut se substituer aux autorités administratives en émettant des actes administratifs à leur place ou en prononçant la nullité des actes administratifs pour des raisons d'inopportunité.

Pourtant, entre l'autorité judiciaire et l'autorité exécutive il y a certaines éléments d'interférence qui donnent une expression à la collaboration entre les deux autorités publiques. Ainsi, aux termes de l'Article 9 de la Loi no 92/1992 concernant l'organisation judiciaire, les décisions des instances judiciaires sont prononcées au nom de la loi et sont mises à l'exécution au nom du Président de la Roumanie, ce qui implique le chef de l'État dans la réalisation de l'acte de justice. En plus, aux termes de l'Article 20 alinéat 3 de la Loi no 92/1992 sur l'organisation judiciaire, les circonscriptions des tribunaux civils sont établies par arrêt du Gouvernement, sur la proposition du Ministre de la Justice.

Ce genre d'interférences entre l'autorité judiciaire et l'autorité exécutive n'est pas de nature à mettre en danger la réalisation de l'acte de justice aux paramètres spécifiques à l'État de droit, mais matérialisent des attributions étatiques dans l'aire de compétence des autorités publiques douées de plus grandes possibilités de les mettre en pratique.

À partir du mode de structuration des compétences spécifiques à la réalisation des fonctions législatives, exécutives et judiciaires de l'État on peut conclure qu'aucune des trois autorités publiques remplissant ces fonctions ne l'emporte sur les autres, ce qui représente une mise en application adéquate du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État.

La deuxième section du chapitre I s'intitule „La notion de pouvoir exécutif. La fonction exécutive et la théorie de la séparation des pouvoirs dans l'État"; la notion de pouvoir exécutif y est envisagée à travers la fonction exécutive de l'État et le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État.

La notion de pouvoir exécutif peut être envisagée du point de vue functionnel aussi bien qu'institutionnel; sous l'aspect fonctionnel, le pouvoir exécutif s'exprime par une gamme variée d'attributions dont le point commun est la création d'un cadre légal et matériel d'organisation de l'exécution et de l'application des lois et l'application proprement dite de celles-ci, surtout par des actes d'autorité.

Sous l'aspect institutionnel, le pouvoir exécutif se rapporte aux organismes ou aux autorités publiques auxquelles la Constitution ou les lois spéciales confèrent des prérogatives de nature exécutive.

Certains points de liaison, de collaboration, dont les degrés d'amplitude diffèrent en fonction du régime politique, sont institués entre le pouvoir exécutif et les autres pouvoirs. Les rapports ou les formes d'interférence entre le Parlement et le Gouvernement (ou l'exécutif en général) ne sont pas immuables, ils ne sont pas donnés une fois pour toutes. Dans divers États et à divers intervalles de temps on peut constater des déséquilibres dans les rapports entre les pouvoirs, soit dans le sens d'un excédent de pouvoir du Parlament, soit dans la domination du Parlement par l'exécutif.

La troisième section de ce chapitre, „L'activité exécutive, l'exécutif et l'administration publique", se propose de délimiter ces concepts, en faisant appel à la littérature de spécialité, à des dispositions inscrites dans la loi fondamentale et à certains aspects pratiques de l'activité de mise en application de la loi.

Dans ce domaine, on observe facilement que les trois concepts – l'activité exécutive, l'exécutif et l'administration publique – sont utilisés comme synonymes.

Pourtant, on peut apprécier qu'il peut y avoir des réserves justifiéés en ce qui concerne l'identification de l'activité exécutive, à la fonction exécutive ou à l'administration publique.

Ces réserves proviennent surtout du fait que la fonction exécutive de l'État est une fonction légitimée par le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État et qu'elle se distingue de la fonction législative et de la fonction judiciaire.

Dans ces conditions on peut formuler plusieurs questions: que représente l'activité exécutive et que représente l'administration publique

par rapport à la fonction exécutive de l'État? On peut soutenir que l'activité se réduit à la réalisation de la fonction exécutive ou bien se retrouve-t-elle aussi dans l'exercice d'autres fonctions étatiques?

En partant de la constatation unanime que la fonction exécutive, le pouvoir exécutif sont des catégories juridiques ayant le même contenu, couvrant la même réalité politico-juridique et qu'ils sont identiques, il est nécessaire de présenter le fait que, du point de vue organique, leur contenu est circonscris à l'institution du chef de l'État et, là oú c'est le cas, au Gouvernement.

L'activité exécutive, comprise comme un ensemble d'obligations qui reviennent à une autorité publique pour ce qui est de l'application de la loi, est propre à d'autres fonctions étatiques aussi, étant présente tant dans l'activité de l'autorité législative que dans celle de l'autorité judiciare. Tant le Parlement dans son ensemble que chaque Chambre séparément réalisent des activités d'exercice de la loi fondamentale, et les services parlementaires ne sont que des éléments composants de l'administration parlementaire qui s'occupe, par excellence, de la mise en application de la loi. La même situation apparaisse dans le cadre de l'autorité judiciaire oú, à côté des activités spécifiques au processus de réalisation de la justice, on rencontre également des activités d'éxecution de la loi, dans le sens spécifique de l'administration publique.

D'autre part, l'administration publique comprend, selon la Constitution de la Roumanie, l'administration publique centrale de spécialité et l'administration publique locale. L'administration publique centrale de spécialité comprend les ministères, d'autres organes centraux de spécialité qui peuvent s'organiser dans la subordination du Gouvernement et des ministères ou en tant qu'autorités administratives autonomes. L'administration publique locale comprend les conseils locaux et les maires élus, au niveau des villages, des villes et des conseils départementaux, considérés des autorités de l'administration publique locale pour la coordination de l'activité des conseils des villes et des villages, dans le but de réaliser les services publics d'intérêt départemental.

Le chapitre suivant, „Le contrôle parlementaire – instrument d'équilibre dans le fonctionnement des pouvoirs d'État", est divisé en trois

sections : 1. Les fondements scientifiques du contrôle parlementaire ; 2. La sphère du contrôle parlementaire ; 3. Les formes du contrôle parlementaire et les autorités publiques sur lesquelles celui-ci s'exerce.

La première section se propose de poser les bases scientifiques de la nécessité et de l'utilité du contrôle parlementaire. Selon notre opinion, la nécessité du contrôle parlementaire sur ceux désignés à mettre en pratique la politique de la nation découle directement de l'application du mécanisme et de la philosophie de la séparation des pouvoirs dans l'État, ainsi que du principe général de la responsabilité sociale des gouvernants. Dans la pratique de l'application du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État il est possible que leur équilibre soit affecté, pas tellement par la distribution des compétences des trois pouvoirs, que surtout par leur manière d'être exercés, ce qui peut conduire à une manière non démocratique d'imposer l'autorité, une manière même despotique, à travers laquelle un pouvoir assume des catégories de compétences qui appartiennet à d'autres pouvoirs ou bien un pouvoir voit s'affaiblir ou disparaître sa capacité de réplique devant l'exercice de ses attributions par une autre autorité publique.

Dans la lutte visant à assurer l'équilibre des pouvoirs dans l'État, à contrecarer les tendances de domination d'un pouvoir sur un autre, le contrôle parlementaire s'avère un instrument aussi nécessaire qu'efficace.

Ainsi, le contrôle parlementaire nous apparaît comme une fonction parlementaire, à côté de la fonction de légiférer, d'élire, de former, d'aviser la formation, la désignation ou la révocation des autorités publiques, tout comme la fonction de diriger dans la politique extérieure qui porte, en principe, sur toute l'activité étatique et à toutes les autorités publiques, se matérialisant par des moyens et des procédés appropriés.

En même temps, la fonction de contrôle parlementaire est une conséquence directe du principe de la représentation, de la nécessité de l'exercice de la souveraineté nationale par l'intermédiaire des parlementaires, des représentants de la nation qui ont non seulment le droit, mais aussi l'obligation de contrôler le déroulement des affaires publiques lesquelles, par leur nature, sont liées à l'assurance du bien public et à la défense de l'intérêt national. Placée dans ce contexte, l'idée du contrôle parlementaire s'appuie sur celle de démocratie, qui trouve des déterminations spécifiques dans divers régimes politiques.

La sphère du contrôle parlementaire forme l'objet de la seconde section de ce chapitre. Dans la définition de la sphère du contrôle parlementaire, à première vue, on peut constater que les lois fondamentales des États démocratiques mettent l'accent sur la responsabilité qui incombe au Gouvernement en ce qui concerne la constitution du budget d'État et la bonne gestion des finances publiques. Mais la sphère du contrôle parlementaire ne se limite pas à ce domaine. Elle s'étend, naturellement, au déroulement d'autres activités d'importance nationale, surtout celles qui donnent expression à la souveraineté nationale et qui font du Parlement non seulement le représentant de la volonté générale du peuple, mais aussi l'instrument à travers lequel le titulaire souverain du pouvoir d'État contrôle la manière dont les décisions exprimant cette volonté sont mises en œuvre. On peut ainsi observer que l'objet du contrôle parlementaire est formé de l'ensemble des activités concurant à la réalisation des programmes de gouvernement, à la transposition dans les faits de la politique générale de l'État, la supervision de l'activité de l'administration publique d'application de la loi et prestation des services publics, au respect des droits et libertés individuels, la dénonciation et la répression des abus et injustices.

En fonction de son objet, le contrôle parlementaire s'étend, sur le plan institutionnel, depuis le contrôle sur le chef de l'État et le Gouvernement, au contrôle sur l'administration publique et sur l'activité privée de l'État et concerne ces actions qui tombent sous l'incidence de la Constitution et des lois adoptées par le Parlement.

Dans l'activité de contrôle, le Parlement ne se substitue pas aux autorités qu'il contrôle, mais vérifie si celles-ci s'acquittent de leurs attributions légales, dans les limites de la loi, quant à la transposition proprement dite des exigences de l'État gouverné par la loi, dans le but de l'accomplissement de la politique générale de l'État et de l'affirmation des droits et des libertés fondamentales des citoyens.

Dans le cadre de la troisième section de ce chapitre on examine les formes du contrôle parlementaire qui expriment l'amplitude du contrôle exercé par le Parlement sur les autorités publiques, dans

divers régimes politiques. En principe, on admet le fait que l'exercice du contrôle parlementaire sur l'executif et l'adminstration publique se matérialise par des questions et des interpellations adressées aux ministres et par des enquêtes parlementaires faites par les commissions parlementaires. En réalité, l'aire du contrôle parlementaire et surtout ses formes d'exercice connaisent un ample développement théorique et surtout pratique. Sur la base des conclusions tirées de la théorie et de la pratique, les formes et les moyens spécifiques par lesquels on exerce le contrôle parlementaire peuvent être systématisés comme il suit: a) le contrôle exercé par des comptes-rendus, des messages, des rapports, des programmes présentés au Parlement; b) le contrôle exercé par les commissions parlementaires; c) le contrôle exercé par des questions et des interpellations; d) le droit des députés et des sénateurs de demander et d'obtenir les informations nécessaires; e) le contrôle exercé par l'Avocat du Peuple (Ombudsman). Ces formes de contrôle parlementaire enregistrent des poids et des fréquences différentes dans les six relations de contrôle parlementaire (le contrôle sur le chef de l'État, le contrôle sur le Gouvernement, le contrôle sur l'administration publique d'État, le contrôle sur l'administration publique locale, le contrôle sur les institutions publiques subordonées aux autorités de l'adminstration publique d'État et le contrôle sur les agents économiques).

Le troisième chapitre, „Le contrôle parlementaire dans le système constitutionnel de Roumanie" est divisé en deux sections: „Les fonctions du Parlement" et „L'évolution de la fonction de contrôle parlementaire".

Dans l'approche de cette problématique on est parti du fait que le Parlement est une autorité publique remplissant une série de responsabilités qui lui sont conférées par la Constitution en vue de l'accomplissement de son rôle d'organe représentatif suprème du peuple roumain. La compétence du Parlement se réalise dans le cadre de ses fonctions lesquelles ont été définies dans notre littérature juridique, avec des nuances et des systématisations propres à chaque auteur, comme il suit:

1. légifération – adoption des lois;
2. établissement des principales directions de l'activité sociale, culturelle, étatique et juridique;

3. élection, formation, avis donné à la formation, nomination ou révocation d'autorités étatiques;
4. direction de la politique extérieure;
5. organisation et fonctionnement propres;
6. contrôle parlementaire.

Dans le cadre des fonctions parlementaires, la fonction de contrôle est une fonction unanimement admise dans la littérature de spécialité, étant une des grandes prérogatives du pouvoir législatif. La fonction de contrôle parlementaire est un fonction politique par excellence qui trouve son origine dans le pouvoir souverain dont le titulaire authentique est le peuple lequel confie, par l'intermédiaire du mandat représentatif, son droit de veiller sur l'activité des autorités exécutives, ses représentants. La nature politique du contrôle n'exclut pas la responsabilité juridique de ceux contrôlés au cas oú l'on constate que la loi a été violée.

Par rapport aux dispositions constitutionnelles, le contrôle parlementaire porte, en principe, sur toute l'activité étatique et sur toutes les autorités publiques, se réalisant par des voies et des moyens adéquats. Les formes spécifiques qu'ils revêtent sont les questions, les interpellations, l'enquête parlementaire et la motion de censure.

L'évolution historique de la fonction de contrôle parlementaire forme l'objet de la deuxième section de ce chapitre, où sont mises en évidence les origines du contrôle parlementaire telles que reflétées dans les Règlements organiques, ainsi que son évolution à la lumière des Constitutions de 1886, 1923, 1938, 1948, 1952 et 1965. L'ouvrage souligne surtout le fait que par les Constitutions de 1866 et 1923 on a institué un exécutif moniste qui a déterminé la constitution des modalités distinctes de contrôle parlementaire sur l'exécutif, dans les conditions oú le roi, détenteur de ces pouvoirs, bénéficiait d'inviolabilité et d'irresponsabilité dans le sens du droit constitutionnel. Dans ce contexte, le fait que les actes royaux sont contresignés par les ministres, le fait que la responsabilité politique de ceux-ci devant le roi et les Assemblées et la responsabilité juridique devant la Cour de Cassation et de Justice sont entraînées, représentent des modalités qui donnent expression au contrôle parlementaire sur le gouvernement, dans les conditions où fonctionnait la responsabilité ministérielle sur la base de la Loi no 2 de mai 1879.

L'organisation et le déroulement du contrôle parlementaire, surtout dans l'entre-deux-guerres, ont conféré au système politique roumain de puissantes manifestations constitutionnelles et ont consolidé les traditions autochtones de la démocratie. Les Constitutions de 1948, 1952 et 1956 s'éloignent d'une manière évidente du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État instituant en tant que principe majeur le principe de l'unicité des pouvoirs dans l'État, ce qui a fait que l'idée de contrôle parlementaire soit tout simplement mimée.

Dans le chapitre IV, „Le contrôle parlementaire de l'activité à la lumière de la Constitution de 1991", on se propose d'analyser l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Président de la Roumanie (section 1), l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Gouvernement et l'adminstration publique (section 2), l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Service Roumain de Renseignements (section 3, l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur les services publics de radiodiffusion et télévision (section 4) et l'exercice de cette fonction par l'intermédiaire de l'Avocat du Peuple.

À la lumière de la Constitution de la Roumanie de 1991, le contrôle parlementaire sur le Président de la Roumanie est un contrôle limité et spécialisé. Le fait que le Président de la Roumanie est élu par suffrage universel, tout comme le Parlement, confère au chef de l'État une légitimité propre, qui redéfinit les dimensions des rapports entre le titulaire du pouvoir politique – le peuple – et le Parlement, d'un côté, et le Président de la Roumanie, d'autre côté. Sous cet angle, l'exercice du contrôle parlementaire sur le Président de la Roumanie est limité aux cas expressément spécifiés par la loi fondamentale : la suspension des fonctions (Article 95) et la mise sous accusation du Président de la Roumanie pour haute trahison (Article 84 alinéa 3).

Dans la première situation, la suspension des fonctiones est décidée par le vote de la majorité des députés et sénateurs, exprimé par l'intermédiaire des billes et étant suivi par la procédure de démission des fonctions par référendum. Dans la seconde situation, le Parlement décide uniquement sur l'envoi en justice, la décision finale appartenant à la Cour Suprême de Justice.

L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur le Gouvernement et l'administration publique peut se réaliser de plusieurs façons :

1. présentation des informations et documents requis par la Chambre des Députés, le Sénat ou les commissions parlementaires par l'intermédiaire de leurs présidents ; 2. diverses autres formes prévues par la loi pour l'information des députés ; 3. questions et interpelations ; 4. commissions d'enquête parlementaire ; 5. la motion de censure ; 6. engagement de la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis d'un programme ou d'une déclaration de politique générale.

En analysant la pratique parlementaire en la matière on peut constater que les dispositions constitutionnelles et celles réglementaires sont déjà bien ancrées dans la pratique parlementaire, soit par l'interaction entre l'opposition et la majorité, soit par les interventions de la justice constitutionnelle.

Ainsi, pour l'information des députés la pratique consiste à demander des documents et des informations uniquement par l'intermédiaire des présidents des deux Chambres ou des commissions parlementaires, la Cour Constitutionnelle ayant déclaré, par la décision no 45 du 17 mai 1994, la non constitutionnalité des dispositions réglementaires qui permettaient à un député de demander aux autorités locales des informations et des copies certifiées d'après des documents émis par celle-ci. La décision de la Cour Constitutionnelle no 46/1994 a déclaré les dispositions similaires du Règlement du Sénat non constitutionnelles aussi.

Les parlementaires ont également à leur disposition d'autres formes légales d'information, parmi lesquelles les comptes-rendus, les rapports et d'autres informations à l'intention des autorités publiques, dont le Gouvernement, les ministères, le Fonds de la Propriété d'État, la Commission Nationale de Statistique, la Banque Nationale, le Conseil National de l'Audiovisuel, le Conseil Suprême de Défense du Pays, la Cour des Comptes, le Service Roumain de Renseignements etc.

Cette forme d'information parlementaire a un caractère ordonné et irrépétable, en vertu de dispositions légales, ou bien peut être sollicitée par le Parlement, par l'une des Chambres ou par une commission parlementaire. Dans la pratique parlementaire ces documents ne sont pas soumis au débat dans le plénum de la Chambre des Députés, du Sénat ou du Parlement ; en échange, ils constituent des sources d'information du Parlement pour l'utilisation d'autre formes de contrôle parlementaire.

Les questions et les interpellations sont les plus répandues formes de contrôle parlementaire sur le Gouvernement et l'administration publique. Pendant la législature 1992-1996, 1.709 questions ont été adressées au Gouvernement dans la Chambre des Députés, les réponses étant au nombre de 1.391. Au Sénat on a enregistré 854 questions auxquelles on a reçu 712 réponses. Pendant la même législature dans la Chambre des Députés on a enregistré 956 interpellations, le Gouvernement ayant répondu à 791. Au Sénat on a présenté 1.551 interpellations, des réponses en étant données à 981.

Une des caractéristiques de cette modalité de contrôle est la dynamique propre aux interventions parlementaires durant la législature, tout comme le décalage entre les interventions des parlementaires et les réponses des membres du Gouvernement.

En ce qui concerne les commissions d'enquête parlementaire on peut constater que le Sénat, ainsi que la Chambre des Députés ou le Parlement ont recouru à de tels moyens de contrôle parlementaire, chaque fois avec un impact favorable sur l'action gouvernementale, en accord avec les intérêts nationaux. Comme règle générale, les enquêtes parlementaires ont été déclanchées sur l'initiative de l'opposition parlementaire, ont donné naissance à de sérieuses confrontations entre l'opposition et la majorité parlementaire et ont conduit à l'élaboration de rapports contradictoires ou dans lesquels les opinions des représentants de l'opposition ont été consignées séparément.

La motion de censure en tant que la manière suprême de manifestation du contrôle parlementaire a été utilisée par les parlementaires quatre fois durant la législature 1992-1996, sans que l'on parvienne à la démission du Gouvernement.

Les motions simples ont formé l'objet des débats tant dans la Chambre des Députés que dans le Sénat, leur but étant d'attirer l'attention du Gouvernement sur des questions d'importance nationale particulière.

L'émergence des motions et des motions de censure dans la législature 1992-1996 met en évidence une première expérience démocratique exercée à la lumière de la Constitution entrée en viguer le 8 décembre 1991.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis d'un programme ou d'une déclaration de politique générale est aussi une

modalité de contrôle sur le Gouvernement, laquelle n'a été quand même utilisée dans l'histoire parlementaire roumaine que le 3 juin 1997, lorsque le Gouvernement a assumé sa responsabilité à propos du Programme de mesures pour la réforme globale de la société roumaine. La motion de censure provoquée par cet engagement de la responsabilité du Gouvernement a été rejetée le 9 juillet 1997, avec 268 voix contre et 152 voix pour. De cette manière, le Programme est devenu obligatoire pour le Gouvernement.

La trosième section de ce chapitre traite de l'Exercice des fonction de contrôle parlementaire sur le Service Roumain de Renseignements, en partant de l'activité de la Commission commune permanente de la Chambre des députés et du Sénat pour l'exercice du contrôle parlementaire sur l'activité du Service Roumain de Renseignements. En accord avec l'objet de son activité, la Commission examine le respect par le Service Roumain de Renseignements des dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que les cas de violation de ces procédures par le Service Roumain de Renseignements. Par ailleurs, la commission est habilitée à vérifier la manière dont sont utilisés les fonds alloués du budget d'État, ainsi que les moyens extrabudgétaires pour le Service Roumain de Renseignements.

Le Service Roumain de Renseignements présente au Parlement des rapports sur l'activité déployée et son directeur est nommé par le Parlement pour une période de quatre ans.

L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire sur les services publics de radiodiffusion et télévision est réglementé par la Loi no 41/1994 sur l'organisation et le fonctionnement de la Société Roumaine de Radiodiffusion et de la Société Roumaine de Télévision. Cette question forme l'objet de la section 4 de ce chapitre de l'ouvrage.

Jusqu'à présent, l'exercice du contrôle parlementaire sur ces services publics n'a pas trouvé les meilleures solutions, ni sous l'aspect pratique, ni sous l'aspect législatif. Ainsi, à cause du mode dont la formation des conseils d'aministration a été réglementée, on n'a pas pu constituer ce conseil dans la Société Roumaine de Télévision; à présent on a sur l'agenda un projet de loi censé éliminer les obstacles dans la voie du fonctionnement optimal de la relation entre la Société Roumaine de Télévision et le Parlement de Roumanie.

La cinquième section du Chapitre IV traite du contrôle parlementaire exercé par l'Avocat du Peuple. La Constitution de la Roumanie de 1991 a introduit pur la première fois dans l'histoire du pays l'institution de l'Ombudsman, dénommé Avocat du Peuple. Selon l'Article 55 de la loi fondamentale, l'Avocat du Peuple est nommé par le Sénat pour une période de quatre ans, pour défendre les droits et les libertés civiques. Dans la réglementation légale de notre pays, l'Avocat du Peuple apparaît comme une institution par l'intermédiaire de laquelle le Parlement contrôle et assure le respect des droits et des libertés des citoyens dans leurs rapports avec les autorités publiques.

Le cinquième chapitre de l'ouvrage se propose de déceler certaines conclusions relatives à la mise en valeur du contrôle parlementaire dans la législature 1992-1996. Dans ce contexte on identifie trois plans qui peuvent synthétiser des incidences positives du contrôle parlementaire dans la réalisation de l'équilibre nécessaire entre les autorités de l'État et entre celles-ci et la société civile.

Au plan politique, la manifestation essentielle du contrôle parlementaire se matérialise tant par la garantie du principe de la séparation des pouvoirs dans l'État que par le modelage de programmes socio-économiques ayant des implications sur la stratégie générale de l'exécutif.

Au plan juridique, nous croyons que l'efficacité du contrôle parlementaire se matérialise par l'optimisation du processus législatif, par la conversion des résultats et des conclusions des formes de contrôle dans projets d'actes normatifs ou des amendements.

Au plan social, l'activité de contrôle parlementaire a le rôle de porter à la connaissance de l'opinion publique les informations et les problèmes à caractère majeur qui intéressent la société et surtout la manière dont les élus se rapportent aux exigences de l'électorat.

L'activité de contrôle déployée par le Parlement de Roumanie a utilisé l'entière palette de formes et moyens existant à sa disposition, à l'exception de l'Avocat du Peuple, et a embrassé les plus diverses activités de l'exécutif. L'expérience accumulée met quand même en valeur le potentiel créateur du contrôle parlementaire et son rôle de facteur d'équilibre dans un système démocratique basé sur le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État.



Seria: **Ştiinţe juridice**

Valerius M. Ciucă – *Procedura partajului succesoral*
Valerius M. Ciucă – *Lecţii de sociologia dreptului*
Marian Enache – *Controlul parlamentar*

în pregătire

M.B. Cantacuzino – *Elementele dreptului civil*

Seria : **Sociologie, Ştiinţe politice**

Vladimir Tismăneanu – *Reinventarea politicului. Europa Răsăriteană de la Stalin la Havel*
Petre Andrei – *Sociologie generală*
Elisabeta Stănciulescu – *Teorii sociologice ale educaţiei*
Ion I. Ionescu – *Sociologia şcolii*
Elisabeta Stănciulescu – *Sociologia educaţiei familiale*
Traian Rotariu, Petru Iluţ – *Ancheta sociologică şi sondajul de opinie*
Joachim Wach – *Sociologia religiei*
Vladimir Tismăneanu – *Mizeria utopiei*
Petru Iluţ – *Abordarea calitativă a socio-umanului*
Gilles Ferréol (coord.) – *Dicţionar de sociologie*
Alina Mungiu-Pippidi (coord.) – *Doctrine politice. Concepte universale şi realităţi româneşti*
Aurelian Crăiuţu – *Elogiul libertăţii*

în pregătire

Petre Andrei – *Sociologia revoluţiei*
Ernst Gellner – *Condiţia libertăţii*
Vasile Boari – *Alternative est-europene*
Vladimir Tismăneanu – *Fantasmele mîntuirii*

Seria : **Psihologie, Ştiinţele educaţiei**

Constantin Cucoş – *Pedagogie*
Liviu Antonesei – *Paideia. Fundamentele culturale ale educaţiei*
Adrian Neculau (coord.) – *Psihologie socială. Aspecte contemporane*

Bun de tipar: mai 1998. Apărut: 1998
Editura Polirom, B-dul Copou nr. 3 • P. O. Box 266
6600, Iaşi • Tel. & Fax (032) 214100; (032) 214111;
(032) 217440 (difuzare); E-mail: polirom@mail.cccis.ro
Bucureşti, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7;
Tel.: (01) 6138978

Tiparul executat la Polirom S.A. 6600 Iaşi
Calea Chişinăului nr. 32
Tel.: (032) 230323; Fax: (032) 230485

Ştiinţe
juridice

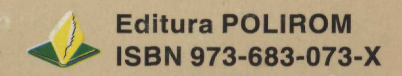
Marian Enache

CONTROLUL PARLAMENTAR

Controlul parlamentar examinează configuraţia şi conţinutul funcţiei de control în parlamentele moderne din statele democratice şi înfăţişează reguli şi proceduri prin care această funcţie se realizează în sistemul politic românesc, utilizând studii şi monografii din literatura juridică de specialitate din străinătate, precum şi informaţii şi elemente concrete ale practicii parlamentare din ţara noastră.

Marian Enache (n. 1954, Iaşi) este licenţiat al Facultăţii de Drept, Universitatea „Al.I. Cuza" Iaşi, doctor în drept al Universităţii din Bucureşti. Publică articole şi studii în reviste de specialitate: *Revista română de drept, Dreptul, Studii şi cercetări juridice, Drepturile omului, Revista de drept public* etc. Fost deputat şi membru al Comitetului Adunării Constituante, membru al Comisiei de redactare a proiectului de Constituţie a României (1990-1992); consilier prezidenţial în cadrul Direcţiei pentru probleme juridice (1993); ambasador extraordinar şi plenipotenţiar al României în Republica Moldova (1993-1996); din noiembrie 1996 este membru al Comisiei juridice de disciplină şi imunităţi din Camera Deputaţilor.




Editura POLIROM
ISBN 973-683-073-X

